

Heiko Borchert (Hrsg.)

**Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit**  
**Schutz der Heimat im Informationszeitalter**  
**und die Rolle der Streitkräfte**

Vernetzte Sicherheit

Herausgegeben von Ralph Thiele und Heiko Borchert

Band 3

Heiko Borchert (Hrsg.)

**Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit**  
**Schutz der Heimat im Informationszeitalter**  
**und die Rolle der Streitkräfte**

Seit  1789

Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH  
Hamburg · Berlin · Bonn

Ein Gesamtverzeichnis der lieferbaren Titel der Verlagsgruppe Koehler/Mittler schicken wir Ihnen gerne zu. Sie finden uns auch im Internet unter [www.koehler-mittler.de](http://www.koehler-mittler.de)

**Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.db.de> abrufbar.

ISBN: 3-8132-0844-3

© 2004 by Verlag E.S. Mittler & Sohn, Hamburg; Berlin; Bonn

Alle Rechte vorbehalten

Produktion: Hans-Peter Herfs-George

Druck und Bindung: Storck Verlag, Hamburg

Printed in Germany

Das Erscheinen dieses Bandes wurde von der Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft (IABG), Ottobrunn, gefördert.

## Inhalt

<b>Heiko Borchert</b> .....	7
Schutz der Heimat und die Rolle der Streitkräfte: Einleitung	
<b>Heiko Borchert und Thomas Pankratz</b> .....	17
Homeland Security aus europäischer Perspektive	
<b>Richard A. Teltschik</b> .....	39
Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive	
<b>Anja Dalgaard-Nielsen</b> .....	59
Homeland Security and the Role of the Armed Forces: A Scandinavian Perspective	
<b>Roman Schmidt-Radefeldt</b> .....	76
Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze	
<b>Ralph Thiele</b> .....	95
Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen	
<b>René Eggenberger</b> .....	116
Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff	
<b>Gustav Gustenau</b> .....	134
Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich	
<b>Thomas Dittler und Adolf Neubecker</b> .....	147
Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes	

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>166</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>167</b>
<b>Die Autoren .....</b>	<b>169</b>

Heiko Borchert

## **Schutz der Heimat und die Rolle der Streitkräfte: Einleitung**

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen der nationalen Sicherheitsvorsorge – bislang eher ein „Stiefkind“ der sicherheitspolitischen Debatte – grundlegend verändert. An die Stelle der primär national und territorial definierten Verteidigung sind in den 90er Jahren das verstärkte Engagement für internationales Krisenmanagement und die Stabilisierung von Konfliktregionen getreten. Die jüngsten Ereignisse haben jedoch deutlich gemacht, dass dieses Engagement nicht ohne Gefahr für die sich daran beteiligenden Staaten ist. Diese Einsicht wird verstärkt durch das neue Risikobild, in dem sich traditionelle Risiken wie regionale Konflikte und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen mit neueren Entwicklungen wie dem strategischen Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und dem Staatszerfall sowie den damit zusammenhängenden Konsequenzen vermischen. Bestehende Konzepte der Sicherheitsvorsorge müssen vor diesem Hintergrund auf ihre Wirksamkeit überprüft werden, denn diese neuen Risiken durchbrechen die traditionelle Unterscheidung zwischen „innen“ und „außen“ sowie die darauf abgestützte Zuteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten der unterschiedlichen Sicherheitsakteure, erfordern neue Ansätze zur Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und bedingen gleichzeitiges Handeln auf der nationalen und auf der europäischen bzw. der internationalen Ebene.

Vor diesem Hintergrund haben die USA als direkte Reaktion auf die Anschläge im September 2001 eine umfassende Analyse ihrer nationalen Sicherheitsvorsorge durchgeführt, die National Strategy for Homeland Security veröffentlicht sowie mit dem Department of Homeland Security ein neues Ministerium aufgebaut, das die Koordination zwischen zahlreichen, mit der Aufgabe der nationalen Sicherheitsvorsorge betrauten Dienststellen gewährleisten soll. In logischer Fortsetzung ihrer Themenführerschaft in den Bereichen des internationalen Krisenmanagements sowie der Transformation der Streitkräfte setzen die USA auch bei der nationalen Sicherheitsvorsorge einmal mehr maßgebliche Impulse. Europa und die anderen Partner der USA werden darauf reagieren müssen. Wie insbesondere die europäischen Antworten aussehen, zeichnet sich erst in Umrissen ab. Darin liegt der Wert des vorliegenden Sammelbandes, der unterschiedliche konzeptionelle Dimensionen der Auseinandersetzung mit Home-

land Security (HLS) primär aus der europäischen Perspektive beleuchtet und dabei neben den Fragen der strategischen Führung sowie der damit verbundenen Transformation des Sicherheitssektors insbesondere die mögliche Rolle der Streitkräfte in diesem teilweise neuen Aufgabenfeld diskutiert. Im Vordergrund stehen dabei drei Fragen: Wieso soll sich Europa mit HLS beschäftigen? Was ist darunter im europäischen Kontext zu verstehen? Welche Konsequenzen resultieren aus den möglichen HLS-Aufgaben für die Streitkräfte?

Die Motive für die Auseinandersetzung mit HLS liegen in den USA klar in den von der neuen terroristischen Herausforderung ausgehenden Gefahren. Ihr internationales Engagement (Stichwort: Kampf gegen den Terrorismus) verbinden die USA mit der Einsicht in die Notwendigkeit, die nationale Sicherheitsvorsorge grundlegend zu verbessern. Dieses „Doppelargument“ gilt auch für Europa, wengleich hier die Bestimmungsfaktoren für die Neugestaltung der Sicherheitsvorsorge breiter interpretiert werden. Die Notwendigkeit für europäische HLS-Ansätze resultiert aus der Verwundbarkeit der europäischen Gesellschaften, den neuen sicherheitspolitisch relevanten Risiken, dem verstärkten internationalen Engagement europäischer Staaten sowie der Tatsache, dass sich Schwächen im nationalen System der Sicherheitsvorsorge aufgrund der ausgeprägten innereuropäischen Verflechtung unmittelbar von einem auf die umliegenden Staaten auswirken können. Genau aus diesem Grund ist die Auseinandersetzung mit HLS auf der europäischen Ebene unerlässlich, um einen Überblick über das Vorhandene zu gewinnen, Bestehendes auf seine Stärken und Schwächen zu untersuchen, begriffliche Klarheit zu schaffen und konzeptionelle Kohärenz insbesondere im Rahmen der Weiterentwicklung bestehender Ansätze zu gewährleisten.

Ein einheitliches Begriffsverständnis zu HLS hat sich in Europa noch nicht herausgebildet. Diesbezüglich betonen die vorliegenden Beiträge nachdrücklich die Notwendigkeit, mit Blick auf die im In- und Ausland zu bewältigenden Aufgaben konsequent in den Kategorien der Krisenprävention, des Krisenmanagements und der Krisennachsorge zu denken und zu handeln. Das vereinfacht die konzeptionelle Abstimmung zwischen den involvierten Akteuren und trägt zur Verbesserung der Zusammenarbeitsfähigkeit bei. Während HLS in den USA in einer Art „Schichtenmodell“ mit einem zentralen Ministerium und unterschiedlichen Zuständigkeiten auf bundes- und gliedstaatlicher Ebene umgesetzt wird, deuten die in Europa bislang erkennbaren Ansätze eher auf die Beibehaltung der bisherigen Ressortzuständigkeiten bei verstärkter übergreifender Koordination hin. Dies dürfte im Urteil der Autoren dieses Sammelbandes kaum ausreichen.



HLS muss insbesondere im europäischen Umfeld als eine ressortgemeinsame Aufgabe verstanden werden, die gleichermaßen alle relevanten Anspruchsgruppen (Politik, Sicherheitskräfte, Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft und andere) umfasst. Zu diesem Zweck müssen die bestehenden Aufbau- und Ablaufstrukturen allerdings maßgeblich verändert werden. Strategische Führung wird in diesen komplexen, von mehrstufigen Wechselwirkungen geprägten Netzwerken zu einer Schlüsselaufgabe, die vor allem zweierlei erfordert: Einerseits müssen die Verantwortlichen zur qualifizierten Entscheidung befähigt werden, d.h. es müssen systemorientierte Verwundbarkeitsanalysen durchgeführt, gemeinsame, ebenen- und akteurübergreifende Lagebilder erstellt, mögliche Gegenstrategien auf ihre Praktikabilität und ihre Folgewirkungen in Simulationen getestet sowie bestehende und neue Konzepte laufend erprobt und weiterentwickelt werden. Hierbei erweisen sich die Transformationsbemühungen der Streitkräfte als maßgebliche Erfahrungsquelle. Andererseits bedingt das ressortübergreifende Handeln mit dem Ziel der Verhinderung, des Managements sowie der Nachbearbeitung bzw. der Stabilisierung von Krisen und Konflikten eine deutlich engere Abstimmung der sicherheitspolitischen Machtinstrumente des Staates sowie der im nichtstaatlichen Bereich vorhandenen Fähigkeiten. Diese Abstimmung setzt neben der weitgehenden Reform bestehender Prozesse und Strukturen auch voraus, dass die mit diesen Instrumenten zu erzielenden Wirkungen überhaupt miteinander verglichen werden können. Erst wenn Klarheit darüber besteht, können die vorhandenen Mittel optimal – d.h. abgestimmt auf die zu bewältigenden Sicherheitsherausforderungen und die beabsichtigten Wirkungen – zugewiesen werden.

Ob und in welchem Umfang die Streitkräfte für HLS-Aufgaben eingesetzt werden, ist nicht nur eine staatsrechtliche und -philosophische Frage, sondern muss auch mit Blick auf die für die Streitkräfte verbundenen Konsequenzen und die daraus resultierenden langfristigen Abhängigkeiten für die Streitkräfteentwicklung untersucht werden.

Erstens ist zu fragen, worin der *Mehrwert* des Einsatzes der Streitkräfte im Vergleich zu anderen Sicherheitskräften oder möglicherweise privaten Anbietern entsprechender Leistungen liegt. Transformierte Streitkräfte sind auf die Erlangung von Wissensüberlegenheit ausgerichtet. Sie erzielen diese neben der Nachrichtengewinnung und -auswertung durch neue Ansätze insbesondere in den Bereichen der wirkungsorientierten Planung sowie der Konzeptentwicklung und Erprobung. Diese Fähigkeiten bilden eine der Schlüsselkompetenzen moderner Streitkräfte, die angesichts der Erfordernisse, die mit der Forderung nach

umfassender Sicherheit verbunden sind, weit über den Aktionskreis der Streitkräfte hinaus von vitaler Bedeutung sind. Gerade unter HLS-Aspekten werden die „intellektuellen Fähigkeiten“ der Streitkräfte künftig mindestens ebenso bedeutend sein wie ihre klassischen Fähigkeiten.

Etwas anders dürfte die Beurteilung mit Blick auf wichtige HLS-Aufgaben wie den Schutz der kritischen Infrastruktur ausfallen. Zumindest auf den ersten Blick ist nicht schlüssig zu erkennen, dass transformierte Streitkräfte, die mit Hilfe eines enormen finanziellen Investitionsaufwands auf ihre Aufgaben vorbereitet werden, im Bereich des Objektschutzes ökonomisch sinnvoll eingesetzt werden. Eine solche Aufgabe kann unter Umständen wirtschaftlicher von speziell dafür ausgebildeten Polizeikräften, einer für diese bestimmte Aufgabe vorbereiteten militärischen „Nationalgarde“ oder allenfalls sogar von privaten Sicherheitsunternehmen übernommen werden. Ähnlich verhält es sich auch mit der Rolle der Streitkräfte im Cyberspace. Ob die Streitkräfte gegenüber den professionellen Unternehmen aus den Bereichen der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie den Softwarehäusern einen spezifischen Vorteil aufweisen, der sie z.B. besonders zum Cyber-Schutz qualifiziert, ist u.a. deshalb fraglich, weil genau jene professionellen Anbieter immer stärker von den Streitkräften eingesetzt werden, um ihre eigenen IT-Systeme zu sichern. Um diese und andere Fragen im Zusammenhang mit dem Mehrwert des Streitkräfteeinsatzes beantworten zu können, müssen Bewertungsmaßstäbe erarbeitet werden, die den Vergleich der Leistungen zwischen unterschiedlichen Sicherheitskräften vor dem Hintergrund der angestrebten Zielsetzung ermöglicht.

Zweitens ist die *Finanzierung* HLS-relevanter Leistungen durch die Streitkräfte zu thematisieren. Je stärker die kritische Infrastruktur privatisiert wird, desto mehr erbringen die Streitkräfte, wenn sie in diesem Bereich eingesetzt werden, eine Schutzleistung, von der unmittelbar die betroffenen Unternehmen und mittelbar die Bevölkerung profitiert. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob und wie diese Leistungen durch die Wirtschaft abgegolten werden und ob diese neuen „Einnahmen“ dem Verteidigungshaushalt gutgeschrieben oder in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen würden. Ganz ähnlich verhält es sich auch mit der Nutzung militärischer Fähigkeiten (z.B. Transport oder militärische Informations- und Führungsinfrastruktur) durch die zivilen Sicherheitskräfte. Wenn bereits in Betrieb, können von den zivilen Nutzern Benutzungsgebühren verlangt werden, sofern die Kosten für die militärischen Fähigkeiten bestimmt werden können. Bei der Beschaffung und beim Unterhalt solcher vernetzter Fähigkeiten wäre künftig insbesondere darauf zu achten, dass die dazu

erforderlichen Mittel nicht bloß aus dem Verteidigungshaushalt kommen, sondern dass sich beispielsweise auch das Außen- und das Innenministerium sowie die Länder an der Finanzierung beteiligen. Eine ähnliche Überlegung wäre im Übrigen auch mit Blick auf die Auslandseinsätze der Streitkräfte anzustellen.

Drittens erfordern HLS-Einsätze der Streitkräfte die Anpassung der *Planungsprozesse* und der *Planungsinhalte*. Gerade die Fähigkeitsanalyse muss in den kritischen Bereichen gemeinsam mit den zivilen Sicherheitsakteuren sowie der Industrie durchgeführt werden. Das setzt nicht nur voraus, dass diese in die militärischen Planungsüberlegungen integriert werden, sondern bedingt auch auf der zivilen Seite den Übergang zur fähigkeits- und wirkungsorientierten Planung. Ebenso müssen die Überlegungen zum Aufbau des aktuellen Lagebildes und des prospektiv ausgerichteten Zukunftsbildes durch die zivilen Sicherheitspartner ergänzt werden, damit alle Sicherheitskräfte von einem gemeinsamen Verständnis der zu bewältigenden Herausforderungen ausgehen.

Viertens sind die *Konsequenzen* für die Streitkräfte unter den Gesichtspunkten von *Doktrin, Struktur, Ausbildung, Ausrüstung, Führung, Personal und Infrastruktur* zu analysieren. Auch wenn jede Aufgabe detailliert untersucht werden müsste,<sup>1</sup> sind vor allem für die Bereiche Doktrin, Struktur und Ausrüstung weitreichende Konsequenzen zu erwarten. In Doktrinfragen ist davon auszugehen, dass der Einsatz in einem demokratisch-rechtsstaatlichen Umfeld zumindest teilweise andere Anforderungen stellt als in ausländischen Interventions- und Stabilisierungsoperationen. Auch dort gilt zwar das Legalitätsprinzip für militärisches Handeln, doch die Unmittelbarkeit der Kontrollmöglichkeiten durch das Parlament und die Medien sind beim Einsatz im beheimateten Umfeld stärker ausgeprägt und dürften dazu beitragen, dass das Handeln der Streitkräfte mit Argusaugen betrachtet wird.<sup>2</sup> Zudem sind die Bürger durch die aus dem Einsatz der Streitkräfte im Innern möglicherweise resultierende Einschränkung der Grundrechte unmittelbar betroffen. Im strukturellen Bereich ist insbesondere die Frage angesprochen, ob die neuen HLS-Aufgaben den Übergang zu einem differenzierten Streitkräftenmodell erfordern, indem spezifische HLS-Einheiten gebildet werden, die entweder bloß national oder auch international – z.B. innerhalb Europas für Einsätze im Rahmen der EU-Solidaritätsklausel – eingesetzt werden. Werden diese Aufgaben von regulären Einheiten übernommen, so sind die

---

<sup>1</sup> Siehe für einen Ansatz, der die diesbezüglichen Konsequenzen für die US-Armee untersucht: Eric V. Larson and John E. Peters, *Preparing the U.S. Army for Homeland Security. Concepts, Issues, and Options* (Santa Monica: RAND, 2001), S. 183-210.

<sup>2</sup> Das gilt in der Tendenz auch dann, wenn die nationale Ordnung durch eine Krise, einen Terroranschlag oder ein anderes Ereignis aus den Fugen gerät.

Auswirkungen auf deren Einsatzfähigkeit zu analysieren.<sup>3</sup> Ob dieser Schritt sinnvoll und machbar ist, hängt wiederum von der Gesamtzahl der zur Verfügung stehenden Mittel sowie dem benötigten Kräfteumfang ab. Mit Blick auf die Ausrüstung sind als Herausforderungen neben der gegebenenfalls erforderlichen Beschaffung spezieller Systeme für HLS-Zwecke vor allem die Adaption bestehender Geräte und Systeme für die Nutzung im zivilen Umfeld (so dürfte z.B. ein auf die Detektion von ABC-Kampfstoffen in der Wüste ausgelegter Sensor in einem Stadtgebiet nur eingeschränkt funktionieren) sowie die Standardisierung zum Zwecke der Interoperabilität zwischen militärischen und zivilen Sicherheitskräften zu nennen. Gerade im letzten Fall ist zu überlegen, ob und in welcher Form militärische Standards auch für die zivilen Sicherheitskräfte Anwendung finden können/sollen bzw. ob und durch wen solche Standards auf der zivilen Seite definiert werden.

Vor diesem Hintergrund decken die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes ein breites Spektrum ab. Heiko Borchert und Thomas Pankratz konstatieren in ihrem Beitrag eine „Transformationsasymmetrie“ zwischen den militärischen und den nichtmilitärischen Sicherheitskräften, die aus ihrer Sicht ein Sicherheitsrisiko darstellt. HLS ist der geeignete Rahmen, um dieses Defizit zu überwinden, indem die militärischen Erfahrungen und Konzepte zur Transformation im Zeichen der vernetzten Operationsführung sinngemäß auf die innerstaatliche Sicherheitsvorsorge übertragen werden. Dazu entwickeln sie das Modell eines ressortgemeinsamen Wirkungsverbundes, der in einem einheitlichen Prozessmodell alle Sicherheitsakteure umfasst. Zusätzlich diskutieren sie die bisherigen HLS-relevanten Maßnahmen auf der europäischen Ebene, indem sie auf die Solidaritätsklausel sowie die bisherigen Maßnahmen in den Bereichen Zivilschutz, Gesundheitssicherheit, Umgang mit atomaren, biologischen, chemischen und radiologischen (ABCR) Risiken, Forschung und Terrorismus eingehen.

Richard Teltschik diskutiert die US-amerikanischen Erfahrungen vor dem Hintergrund der neuen HLS-Strategie sowie des institutionellen Umbaus auf Bundesebene. Mit Blick auf die neue Rolle der Streitkräfte zum Schutz bzw. zur Verteidigung der Heimat geht er einerseits auf relevante militärische Fähigkeiten ein. Das neue US Northern Command wurde 2002 eingerichtet, leitet alle HLS-relevanten Einsätze und baut zu diesem Zweck auch ein umfassendes La-

---

<sup>3</sup> Siehe für erste Erfahrungen aus den USA: *Homeland Defense: DOD Needs to Assess the Structure of U.S. Forces for Domestic Military Missions* (Washington, DC: General Accountability Office, 2003)

gebild auf, das zivile und militärische Daten integriert. Andererseits weist er auch auf die Widerstände hin, die gegenüber dem neuen Aufgabenfeld nicht zuletzt mit Blick auf die erforderliche Zuweisung von Fähigkeiten und Kapazitäten erwachsen. Das gilt insbesondere für den Einsatz von Spezialisten (z.B. Sanitäter, Pioniere, Fernmeldesezialisten und andere), um die ohne ausreichende Verfügbarkeit konkurrierende Zugriffe für Einsätze im In- bzw. im Ausland entbrennen könnten. Darüber hinaus zeigt seine Analyse, dass sich die US-amerikanischen Teilstreitkräfte zwar bemühen, die neuen Homeland Defense-Aufgaben in ihrem Profil abzubilden. Diese Bemühungen sind allerdings noch stark davon geprägt, „alte“ Systeme mit neuen Anforderungen in Einklang zu bringen, um Budgetkürzungen bzw. -umschichtungen zu vermeiden.

Anja Dalgaard-Nielsen vermittelt durch die Diskussion der skandinavischen Erfahrungen den Zugang zu neuen zivil-militärischen Lösungsansätzen. Sie verweist insbesondere auf die umfassenden Bemühungen, die neuen Sicherheitsrisiken systematisch zu erfassen (Vulnerability Commission), auf ihre Konsequenzen für die Sicherheitsvorsorge zu untersuchen und laufend weiterzuvorforschen. Anhand des Fallbeispiels Dänemark zeigt sie auf, dass dort mit der Danish Home Guard militärische Einheiten speziell für HLS-Aufgaben aufgebaut, ausgebildet und ausgerüstet werden. Zudem werden auch die Wehrpflichtigen im Rahmen ihrer Grundausbildung auf HLS-relevante Aufgaben vorbereitet. Gleichzeitig wurde die zivile Danish Emergency Management Agency (DEMA) ins Verteidigungsministerium überführt, um zivil-militärische Koordinations-schwierigkeiten mit Blick auf In- und Auslandeinsätze abzubauen. Dieser Schritt schafft Vorteile, löst aus ihrer Sicht aber noch nicht die Koordinations-schwierigkeiten mit den übrigen Ressorts und beantwortet auch nicht die insbesondere für die Streitkräfteentwicklung zentrale Frage, wie die Prioritäten zwischen nationalen und internationalen Aufgaben gesetzt werden sollen.

Ob die Streitkräfte im Innern überhaupt eingesetzt werden können und welche Aufgaben sie dabei übernehmen, ist eine Frage, die vor allem in Deutschland kontrovers diskutiert. Nach Auffassung von Roman Schmidt-Radefeldt reichen die verfassungsrechtlich vorgesehenen Regelungen zur Amtshilfe, Katastrophenhilfe, zum Verteidigungsauftrag und zum inneren Staatsnotstand als Rechtsgrundlage für HLS-relevante Aufgaben der Streitkräfte nicht aus. In der europäischen Entwicklung kristallisieren sich aber zwei Ansätze heraus, die einen solchen Einsatz rechtlich legitimieren könnten. Erstens ändert sich mit der Einführung der Solidaritätsklausel im EU-Verfassungsentwurf die Situation insofern, als die Staaten – z. B. durch Ergänzung oder Änderung der Ver-

fassung – nun die Voraussetzungen dafür schaffen müssen, um den europäischen Nachbarn im „Solidaritätsfall“ Unterstützung mit zivilen und militärischen Mitteln auf dem Territorium der EU leisten zu können. Zweitens erscheint die EU immer deutlicher als kollektives Sicherheitssystem im Sinne des Grundgesetzes (Art. 24 Abs. 2) und der Verfassungsrechtsprechung (AWACS-Entscheidung). Militärische Unterstützungsleistungen im Rahmen und nach den Regeln eines solchen Systems könnten – führt man den Gedanken des Bundesverfassungsgerichts fort – auch den (europäisch-integrierten) Inlandeinsatz der Bundeswehr umfassen. Noch weitgehend offen bleibt dagegen die vor allem aus konzeptioneller Sicht relevante Grundsatzfrage, wie Rechtsaspekte in die durch Parallelität und Ergebnisoffenheit gekennzeichneten Arbeitsprozesse der Transformation integriert werden können.

Ralph Thiele legt das Schwergewicht seiner Ausführungen auf das Erfordernis eines ausgewogenen Mix' an zivilen und militärischen Fähigkeiten, der bei Intervention, Stabilisierung und nationaler Sicherheitsvorsorge gleichermaßen gefragt ist. Erfolg stellt sich in allen drei Bereichen nur dann ein, wenn umfassende Konzepte unter Berücksichtigung administrativer, polizeilicher, justizieller, sozialer und infrastruktureller Elemente vorliegen und die Verhältnisse vor Ort sowie die Mentalitäten, Denkweisen und Ideologien der beteiligten Menschen systematisch berücksichtigt werden. Genau dies ist Gegenstand der neuen Einsatzdoktrin der wirkungsorientierten Operationsführung, deren Bedeutung für Stabilisierungsoperationen und nationaler Sicherheitsvorsorge eher noch höher einzuschätzen ist, als für Interventionen. Dabei stellt er fest, dass die Bundeswehr im Ausland bereits erfolgreich den Schulterschluss mit anderen Ressorts sucht, um diese umfassenden Ansätze umzusetzen, während genau diese Zusammenarbeit mit Blick auf die nationale Sicherheitsvorsorge durch die bestehenden, vor allem rechtlichen Rahmenbedingungen erschwert wird.

Der Beitrag von René Eggenberger greift diese Überlegungen im Zusammenhang mit dem neuen Verteidigungsbegriff auf, der nicht mehr territorial verstanden werden kann. Verteidigung bezieht sich in seiner Argumentation auf das gesamte Spektrum der Sicherheit einer Gesellschaft und wird damit zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe im Inneren wie auch nach außen. Eine darauf abgestimmte Sicherheitsstrategie verfügt über offensive, defensive und direkte Komponenten und muss kooperativ angelegt sein. Auch er plädiert dafür, die Aufteilung des Sicherheitsbegriffs in seine Teilaspekte lediglich als Hilfsmittel zur Operationalisierung der komplexen Aufgabe, nicht aber als Fortschreibung der gängigen, ressortspezifischen Zuteilung von Instrumenten und Verantwor-

tung zu verstehen. Aufgrund ihrer spezifischen Fähigkeiten und Kapazitäten sieht er verschiedene Aufgaben für die Streitkräfte im Innern, weist jedoch gleichzeitig auf die damit verbundenen Konsequenzen hin, insbesondere für die Legitimation in einem föderalen System, in dem die „innere Sicherheit“ traditionell in der Hoheit der Kantone (Länder) liegt.

Gustav Gustenau verdeutlicht die Schwierigkeiten im Umgang mit den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Kultur Österreichs. Geprägt von Jahrzehnten der Nichteinmischung in internationale Konflikte und der Neutralität, besteht die Grundherausforderung in Österreich gegenwärtig weniger im Schaffen der konzeptionellen Grundlagen sowie der erforderlichen Aufbau- und Ablaufstrukturen, sondern vielmehr in der Akzeptanz einer neuen Qualität der sicherheitspolitischen Bedrohung. Indem die Gefährdung durch den strategischen Terrorismus von den politischen Eliten als nicht relevant betrachtet wird, fehlt ein wesentlicher Treiber zur Anpassung des nationalen Sicherheitssektors im Einklang mit den Erfordernissen der umfassenden Sicherheit. Das schwächt jedoch die eigene Ambition, international als „aktiver Akteur“ auftreten zu können, der sich gleichermaßen im internationalen Interventions- und Stabilisierungsspektrum bewegt und – nicht zuletzt als direkte Konsequenz daraus – auch die nationale Sicherheitsvorsorge effizient und effektiv gewährleisten kann. Als Folge daraus fehlen umfassende konzeptionelle Grundlagen zum Umgang mit HLS sowie zur möglichen Rolle des Österreichischen Bundesheeres, das sich in seiner konzeptionellen und strukturellen Ausrichtung bislang vorwiegend an internationalen Missionen orientiert.

Thomas Dittler und Adolf Neubecker greifen die Forderung nach ressortübergreifender Zusammenarbeit zum Zweck der verbesserten Sicherheitsvorsorge auf und plädieren dabei für einen gesamtheitlichen Ansatz, den sie anhand des Fallbeispiels der Bundesrepublik Deutschland konkretisieren. Insbesondere plädieren sie für die Entwicklung eines nationalen Sicherheitskonzepts, den Aufbau eines Sicherheitskabinetts, die Erstellung eines ressortübergreifenden Sicherheitsbudgets sowie die Einrichtung eines die föderalen Strukturen abbildenden vernetzten Informations-, Führungs- und Krisenmanagementsystems. Zur Unterstützung der Transformation der Sicherheitskräfte schlagen sie den Aufbau eines nationalen Transformationszentrums vor, das vor allem im Bereich Konzeptentwicklung und Erprobung maßgebliche Schwerpunkte setzen und durch ein nationales Übungszentrum ergänzt würde. Mit Hilfe dieser beiden Organisationen könnten die gemeinsame Ausbildung militärischer und ziviler

Kräfte wesentlich erleichtert werden, die ressortübergreifende Fähigkeitsorientierung unterstützt sowie die Systemausstattungen besser aufeinander abgestimmt werden

Die Beiträge dieses Sammelbands wurden für den zweiten, im September 2004 vom Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS) in Wien durchgeführten TRIAS-Expertenworkshop erarbeitet. Der Herausgeber dankt den Autoren für die engagierte Mitarbeit sowie der Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft (IABG) für die finanzielle Unterstützung der Drucklegung. Besonderer Dank gebührt darüber hinaus Sandra Kick (Büro für Sicherheitspolitik, Wien), die mit der professionellen Organisation des Workshops wesentlich zum Erfolg der Diskussion beigetragen hat, sowie Stefan Weber und Holger Teske (DIAS) für die Unterstützung bei der Literaturrecherche.



Heiko Borchert und Thomas Pankratz

## **Homeland Security aus europäischer Perspektive\***

Im September 2001 wurden New York und Washington D.C. von terroristischen Anschlägen bislang nicht gekanntem Ausmaßes heimgesucht. Knapp zehn Monate später unterzeichnete der US-amerikanische Präsident die National Strategy for Homeland Security (HLS), und nur dreizehn Monate nach den Anschlägen verabschiedet der US-Kongress mit dem Gesetz zum Aufbau des neuen Department of Homeland Security das ambitionöseste Programm zur Reform des öffentlichen Dienstes in den USA seit mehr als einem halben Jahrhundert.<sup>4</sup> Unabhängig von der subjektiven Bewertung dieser Schritte und den damit einhergehenden Konsequenzen: Die Hingabe, die Energie und der Wille, erkannte Schwachstellen im Rahmen eines gemeinsamen, Staat, Wirtschaft, Wissenschaft und Bürger umfassenden Ansatzes zu beheben, sind beeindruckend.

Eine vergleichbare Entwicklung mit ähnlich umfassendem Ansatz hat es in Europa<sup>5</sup> trotz einer Reihe von Reformmaßnahmen bislang nicht gegeben. Das ist überraschend. Auch wenn sich die europäischen Staaten traditionell stärker mit Themen wie der staatlichen Sicherheitsvorsorge, des Bevölkerungs-, Katastrophen- und Zivilschutzes sowie der Bekämpfung des konventionellen Terrorismus beschäftigt haben als die USA, so ist es doch auch hierzulande unerlässlich, sich grundsätzlich mit der Neuordnung und der Neuausrichtung der nationalen Sicherheitsarchitektur auseinanderzusetzen. Diese Notwendigkeit ergibt sich nicht nur aus den Gefahren des neuen, strategischen Terrorismus, sondern resultiert noch vielmehr aus den geradezu als Selbstverständlichkeit hingenommenen

---

\* Im deutschen Sprachgebrauch gibt es bislang noch keinen allgemein akzeptierten Begriff. Die geläufigsten Übersetzungen wie Heimatsicherheit, Heimatschutz oder Heimatverteidigung wecken entweder ungewollte Assoziationen oder schränken den Begriff nur auf einen spezifischen Aufgabenbereich ein. Wir verwenden daher durchgängig den englischsprachigen Ausdruck.

<sup>4</sup> *Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership* (Washington, DC: General Accounting Office, 2002), S. 10. Allerdings gab es schon zuvor verschiedene Vorschläge in diese Richtung, am prominentesten im Schlussbericht der von den Senatoren Gary Hart und Warren B. Rudman geleiteten Kommission. Siehe: *Road Map for National Security: Imperative for Change* (Washington, D.C.: The U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001), S. 10-29.

<sup>5</sup> Europa umfasst im Verständnis dieses Beitrags die EU- und die europäischen NATO-Mitglieder.

Risiken der modernen Gesellschaft und der ausgeprägten innereuropäischen Verflechtung.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, ein konzeptionelles Grundverständnis für HLS im europäischen Kontext zu entwickeln und das inhaltliche Aufgabenspektrum zu skizzieren. Zu diesem Zweck wollen wir zuerst darlegen, weshalb sich auch Europa trotz bereits bestehender Vorkehrungen insbesondere im Bereich des Bevölkerungs-/Zivilschutzes mit HLS beschäftigen muss. Im Anschluss daran erläutern wir unser Verständnis von HLS und gehen auf die damit verbundenen inhaltlichen Dimensionen und Besonderheiten ein. Entscheidend ist dabei die Einsicht, dass HLS als ressortgemeinsamer Wirkungsverbund organisiert werden muss, der staatliche und nichtstaatliche Akteure einschließt und sich dabei die Erfahrungen aus den militärischen Transformationsansätzen im Bereich der vernetzten Operationsführung konsequent zu Eigen macht. Einige grundlegende Gedanken zur Rolle der Europäischen Union (EU) im Rahmen von HLS sowie handlungsorientierte Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab.

### **Homeland Security: auch in Europa von zentraler Bedeutung**

Aus US-amerikanischer Sicht gibt es für die aktuell geführte Debatte um HLS zwei eng miteinander verknüpfte Beweggründe. Einerseits haben die Terroranschläge in drastischer Weise die Verwundbarkeit der USA durch eine spezifische Bedrohung illustriert und dabei gleichzeitig eklatante Schwächen der staatlichen Sicherheitsvorsorge ans Licht gebracht. Andererseits ist es genau diese staatliche Sicherheitsvorsorge, die gewährleistet werden muss, um eine globale Sicherheitsstrategie erfolgreich umsetzen zu können.<sup>6</sup> Der daraus resultierende Kausalzusammenhang zwischen Verwundbarkeit, Sicherheitsvorsorge und politischem Handlungsspielraum gilt auch für Europa. Insbesondere seit die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) der EU und ihren Mitgliedern eine globale Rolle und damit auch eine globale Verantwortung zuweist.<sup>7</sup> Dass die ESS diesen Aspekt jedoch selbst nicht aufgreift, stellt einen wesentlichen konzeptionellen Mangel in der Diskussion über Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik

---

<sup>6</sup> „Homeland security seeks to (...) provide a secure foundation for America’s ongoing global engagement.“ Zit. gemäß: *National Strategy for Homeland Security* (Washington, D.C.: Office of Homeland Security, 2002), S. 5.

<sup>7</sup> Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1 <<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>> (Zugriff: 7. September 2004).

(ESVP) dar, der so schnell als möglich behoben werden muss. Der dringende Handlungsbedarf ergibt sich aus einer Reihe von Aspekten:

Erstens ist die EU als *offener Integrationsraum* „der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Tampere-Gipfeltreffen, 1999) an mehreren Stellen sehr verwundbar. Auf einer Fläche von knapp 4 Mio. km<sup>2</sup> leben gut 450 Mio. Menschen. Die daraus resultierende hohe Bevölkerungsdichte stellt in Kombination mit der teilweise in den großen Ballungsräumen ansässigen Industrie sowie mit Blick auf die vielfältigen bioterroristischen Szenarien (Stichwort: Ausbreitung gefährlicher Stoffe) eine besondere Herausforderung dar. Die Infrastruktur bietet mit einem Straßennetz von ungefähr 4,3 Mio. km, einem Eisenbahnnetz mit 155'000 km, Inlandwasserwegen im Umfang von knapp 30'000 km, einer Ölpipelineinfrastruktur in der Länge von knapp 22'000 km, einem Gasverteilernetz in der Länge von ungefähr 1,2 Mio. km sowie 210 Atomkraftwerken zahlreiche Risiko- bzw. Angriffspunkte.<sup>8</sup> Die hohe, vor allem wirtschaftliche Verflechtung bringt es insbesondere mit sich, dass sich Ausfälle im Bereich dieser Infrastruktur innerhalb von Minuten bzw. Stunden in ganz Europa bemerkbar machen. Nationale Schutzkonzepte können die Sicherheit daher nur in begrenztem Ausmaß gewährleisten und bedürfen verstärkt der gesamteuropäischen Koordination und Harmonisierung.

Zweitens stellt der *strategische Terrorismus* eine neue Form der Bedrohung dar, die nur aufgrund der bisherigen Erfahrung im Umgang mit konventionellem Terrorismus nicht adäquat beantwortet werden kann. Der strategische Terrorismus weicht in seiner Zielsetzung (Destabilisierung der westlichen Ordnung, Untergraben des Vertrauens in die staatliche Macht), der Mittelwahl (neben klassischen Mitteln vor allem neu auch Massenvernichtungswaffen und elektronische Mittel), der Zahl der Opfer und der Folgeschäden, der netzwerkartigen Organisation und der über Jahre andauernden, minutiös geplanten Vorbereitung von Bekanntem ab und erfordert daher ressortübergreifendes Planen und Handeln in einer bislang noch nicht gekannten Qualität.

Drittens werden die physische Verwundbarkeit und die Bedrohung durch den strategischen Terrorismus zusätzlich durch die *psychische Verletzlichkeit* moderner Gesellschaften verstärkt. Die „postheroischen Gesellschaften“ beziehen ihre Kraft und ihre Legitimität nicht länger aus der Opferbereitschaft ihrer

---

<sup>8</sup> Zahlen für die EU-15 gemäß Angaben der Generaldirektion Energie und Transport der Europäischen Kommission. Siehe: <[http://europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/figures/pocketbook/2003\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2003_en.htm)> (Zugriff: 1. September 2004). Zahl der Atomkraftwerke gemäß <<http://www.euronuclear.org/info/maps.htm>> (Zugriff: 14. Oktober 2004).

Bürger, sondern aus demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen und Prozessen. Die damit einhergehende Risikoaversion erhöht die Abneigung gegenüber der Gewaltanwendung als Mittel der Problemlösung im Innern und im Äußern und verstärkt die Tendenz, Konflikte, wenn überhaupt, aus der Position der asymmetrischen Überlegenheit führen, gewinnen und schnell beenden zu wollen. Deshalb nimmt die „Schockwirkung“ terroristischer Gewaltanschläge in diesem Umfeld, in dem normabweichende Ereignisse durch die mediale Berichterstattung mit erhöhter Aufmerksamkeit bedacht werden, überproportional zu und verdeutlicht damit die besondere Anfälligkeit moderner Gesellschaften.<sup>9</sup>

Viertens führt der Entwurf des EU-Verfassungsvertrags als direkte Antwort auf die neue terroristische Gefahr die *Solidaritätsklausel* ein. Diese sieht den Beistand zwischen den EU-Mitgliedern mit allen der Union zur Verfügung stehenden Mitteln im Falle eines Terrorangriffs auf einen EU-Staat, einer natur- oder einer zivilisationsbedingten Katastrophe vor.<sup>10</sup> Die Glaubwürdigkeit der Solidaritätsklausel hängt wesentlich davon ab, dass die verschiedenen staatlichen Machtinstrumente in einem solchen Fall reibungslos eingesetzt werden können. Dies ist jedoch ohne Investitionen in den Ausbau und in die Weiterentwicklung der entsprechenden Fähigkeitsprofile sowie die verbesserte Kooperation und Koordination zwischen den jeweiligen Sicherheitsakteuren nicht zu gewährleisten.

Fünftes ist es mit Blick auf die vorstehenden Punkte unerlässlich, dass die *Transformationsbemühungen*, die im militärischen Bereich auf die Verbesserung der strukturellen Flexibilität und Lernfähigkeit der Streitkräfte ausgerichtet sind, im „innerstaatlichen“ Bereich durch ein entsprechendes Pendant ergänzt werden. Fehlt dieses, kann die Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen den militärischen und den zivilen Sicherheits- und Einsatzkräften (z.B. Blaulichtorganisationen) nicht sichergestellt werden, so dass die daraus resultierende Asymmetrie zwischen den staatlichen Sicherheitsinstrumenten selbst zu einem Sicherheitsrisiko wird. Zurzeit liegt die Verantwortung bei weitgehend unabhängig voneinander agierenden Ressorts und Institutionen, die einerseits um Ressourcen, Macht und Einfluss konkurrieren, andererseits aber bei der Bewältigung der neuen Sicher-

---

<sup>9</sup> Herfried Münkler, „Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategien und Organisationskultur“, in Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), S. 29-43, insb. S. 34-38; ders., „Wandel der Weltordnung durch asymmetrische Kriege“, in Josef Schröfl und Thomas Pankratz (Hrsg.), *Asymmetrische Kriegführung: Ein neues Phänomen der internationalen Politik* (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 85-94.

<sup>10</sup> Artikel I-43, Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04, Brüssel, 6. August 2004.

heitsherausforderung aufeinander angewiesen sind. Insbesondere deshalb ist es entscheidend, eine konzeptionelle Klammer für eine Vielzahl von Aktivitäten zu schaffen, die dazu beitragen, die Fähigkeiten, die Strukturen und die Prozesse der nationalen Sicherheitsarchitektur zu verbessern (z.B. Schutz der kritischen Infrastruktur, zivile Notstandsplanung etc.), jedoch bislang mehr oder weniger losgelöst voneinander entwickelt worden sind.

### **Definition, Aufgaben und Besonderheiten**

Der Nutzen eines neuen Konzepts zeigt sich weniger in der Fähigkeit, ein bekanntes Problem durch neue Bezeichnungen zu lösen, sondern im Umstand, einen neuen Lösungszugang zu diesem Problem zu ermöglichen. HLS wird diesem Anspruch gerecht, indem es teilweise bestehende Konzepte unter neuem Blickwinkel zusammenfügt bzw. die Gelegenheit gibt, Lehren aus anderen Bereichen erfolgreich zugunsten der staatlichen Sicherheitsvorsorge zu übertragen.

Die Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrags sowie bestehende Konzepte aus den Bereichen des Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutzes sind Anhaltspunkte dafür, was unter HLS im europäischen Kontext zu verstehen ist. Da es allerdings noch keine Standarddefinition gibt, legen wir unseren weiteren Überlegungen folgendes Verständnis zugrunde:

Homeland Security ist ein gesamtstaatlicher und ressortübergreifender, auf einem umfassenden Sicherheitsverständnis basierender Ansatz, der alle verfügbaren Mittel und Fähigkeiten des öffentlichen und des privaten Sektors einsetzt, um

- das Entstehen *symmetrischer und asymmetrischer Risiken* zu verhindern bzw. weitgehend zu unterbinden;
- die *Bevölkerung, die demokratischen Institutionen, die kritische Infrastruktur* sowie die damit verbundenen *Funktionen* vor dem Eintritt der Risiken und ihren Konsequenzen zu *schützen*;
- die Folgen eines Krisenereignisses  *einzudämmen, zu bewältigen* und zu  *lindern* sowie die *Rückkehr zum Ausgangszustand* zu ermöglichen.

Ein dergestalt konzipierter HLS-Ansatz stellt die Antwort auf die territoriale, funktionale und organisatorische „Entgrenzung“ der neuen Sicherheitsrisiken dar, indem er

- weniger danach unterscheidet, woher im *territorialen* Sinne das Risiko stammt („innen“ oder „außen“), sondern sich an der vom Risiko ausgehenden Wirkung orientiert und als Antwort darauf die erforderlichen Mittel zur Bekämpfung einsetzt;
- *funktional* ein Aufgabenspektrum beschreibt, das von der Krisenvorsorge über das Krisenmanagement bis zur Krisennachsorge reicht. Dieses Aufgabenspektrum gilt im In- genauso wie im Ausland und erlaubt es, die verschiedenen zivilen und militärischen Mittel in einem Kontinuum aufeinander abzustimmen;
- in *organisatorischer* Hinsicht neue Wege geht, indem netzwerkartige Aufbau- und Ablaufstrukturen erstellt werden, die die ressortgemeinsame Kooperation und Koordination ermöglichen und gleichzeitig das reibungslose Zusammenwirken mit nichtstaatlichen Akteuren sicherstellen.

Das Aufgabenspektrum von HLS ist umfassend. Im Zentrum steht neben dem Umgang mit natürlichen oder zivilisationsbedingten Gefahren vor allem die Abwehr von Risiken nuklearen, radiologischen, biologischen, chemischen, explosiven oder elektronischen Ursprungs. Die sicherzustellende Verhinderungs-, Schutz- und Abwehrfunktion richtet sich vor allem auf folgende Bereiche:

- Einsatzkräfte (z.B. Feuerwehr, Polizei, Rettungsdienste, Streitkräfte)
- Politische Institutionen
- Bevölkerung
- Kritische Infrastruktur (z.B. Energieversorgung, Information und Telekommunikation, Verkehr, Wirtschaft, Banken und Finanzmärkte, Kernkraftwerke, Trinkwasserversorgung, Staudämme, Elektrizitätsversorgung, Datenzentralen oder internationale Einrichtungen)
- Großveranstaltungen und -ereignisse
- Territorium (inkl. Grenzkontrolle) und Lufthoheit (inkl. erforderlichenfalls Raketenabwehr)

Darüber hinaus leisten nationale Anstrengungen zugunsten von HLS einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Solidarität. Aus der offen formulierten Solidaritätsklausel sowie dem allgemeinen europäischen Solidaritätsgebot mit der EU resultiert die Schlussfolgerung, zivile Sicherheitskräfte und ihre Fähig-

keiten genauso systematisch auf- und auszubauen sowie weiterzuentwickeln, wie das bislang im militärischen Bereich der Fall ist.

Insbesondere vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie HLS mit bisherigen Ansätzen wie Verteidigung und Bevölkerungsschutz in Einklang gebracht werden kann. Diesbezüglich wird HLS am besten als übergeordnetes „Metakonzept“ verstanden, das bisherige Ansätze zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit zusammenführt. HLS ersetzt weder Verteidigung noch Bevölkerungsschutz, sondern ergänzt diese: Mit Blick auf die Verteidigung ist anzumerken, dass diese heute korrekterweise nicht mehr territorial interpretiert wird. Indem Einsätze des Krisenmanagements und der Stabilisierung in Konfliktregionen für Sicherheit und Stabilität sorgen, verbessern sie auch die nationale Sicherheit. HLS berücksichtigt allerdings in diesem Zusammenhang die spezifischen Risiken für die nationale Sicherheit, die von solchen internationalen Operationen ausgehen können.<sup>11</sup> Im Verhältnis zum Bevölkerungsschutz liegt der Mehrwert von HLS vor allem in der „ausgreifenden“ Komponente. Auch der Bevölkerungsschutz misst der Prävention einen hohen Stellenwert bei, interpretiert diese aber primär mit Blick auf die Gefahrenabwehr (z.B. Aufbau von Vorräten, verbesserter Schutz der kritischen Infrastruktur etc.). Der HLS-Rahmen ermöglicht es, diesen Präventionsgedanken noch einen Schritt weiterzuentwickeln, indem mit Hilfe von Maßnahmen aus anderen Politikfeldern die eigentlichen Ursachen der jeweiligen Risiken bekämpft werden können (z.B. Geldwäschegesetz zur Kontrolle der Finanzierung des Terrorismus oder Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit).

Den größten Mehrwert liefert HLS aber vor allem bei der Einbindung der Wirtschaft in die Sicherheitsvorsorge. Das ist aus drei Gründen wichtig. Erstens kann die Wirtschaft durch Verhaltensänderungen (z.B. Einhaltung von Mindeststandards, Verzicht auf Schmiergeldzahlungen, Engagement zugunsten des Aufbaus lokaler Strukturen) vor allem in potentiell instabilen Regionen wesentlich zur Risikoprävention beitragen und damit das Ausbrechen von Konflikten verhindern.<sup>12</sup> Das setzt allerdings voraus, dass unternehmerisches sowie außen- und sicherheitspolitisches Handeln besser aufeinander abgestimmt werden. Zweitens sind wesentliche Bereiche der kritischen Infrastruktur vor allem in der Versor-

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu auch den Beitrag von Ralph Thiele im diesem Band.

<sup>12</sup> Jane Nelson, *The Business of Peace: The Private Sector as a Partner in Conflict Prevention and Resolution* (London: International Alert, International Business Leaders Forum and Council on Economic Priorities, 2000); Jessica Banfield, Virginia Haufler, and Damian Lilly, *Transnational Corporations in Conflict Zones: Mapping Policy Responses and a Framework for Action* (London: International Alert, 2003).

gung (z.B. Elektrizität, Gas, Telekommunikation) in den letzten Jahren privatisiert worden oder stehen kurz davor. Sie befinden sich daher nicht mehr in staatlicher Hand, was mit Blick auf die Zuständigkeit in Krisenfällen zusätzliche Schnittstellen schafft und entsprechende Vorkehrungen zur verbesserten Zusammenarbeit erfordert. Insbesondere in diesem Zusammenhang zeigt sich, dass der Marktmechanismus nur beschränkt in der Lage ist, die geforderte Sicherheitsvorsorge zu gewährleisten, denn Ausgaben zugunsten verbesserter Sicherheit sind Kostenfaktoren, die es im Wettbewerb zu minimieren gilt.<sup>13</sup> Um die eigene Krisenvorsorge zu stärken und gleichzeitig die Investitionen in die Sicherheit zu erhöhen, müssen die Wirtschaft und die Politik neue Wege gehen. Erfolgversprechend erscheinen gemischte Ansätze. Diese kombinieren das Erreichen bestimmter Mindeststandards mit der Unterstützung über marktähnliche Anreizmechanismen (z.B. Steuererleichterung) und erlauben durch Monitoringmaßnahmen die Überprüfung des Erreichten.<sup>14</sup> Drittens ist es unerlässlich, die Sensibilität und das Verständnis für Sicherheitsfragen in den Unternehmen zu erhöhen und zu verbessern. Hierbei geht es um Aspekte wie die Sicherheit von Labor- und Produktionsanlagen z.B. im Bereich der Biotechnologie, um die unerlaubte Entnahme gefährlicher Kulturen oder Produkte zu verhindern oder um die Unterbindung des Wissenstransfers an dubiose Geschäftspartner bzw. an nichtstaatliche Akteure, die diese Informationen verwenden können, um damit sicherheitsgefährdende Aktionen zu planen. Um für diese und andere Fragen relevante Standards, Reporting- und Überwachungsmechanismen zu definieren, ist die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft auf der nationalen und auf der internationalen Ebene unerlässlich.

### **Homeland Security als ressortgemeinsamer Wirkungsverbund**

Wesentliches Merkmal von HLS muss die ausgeprägte und bewusst geförderte Vernetzung zwischen verschiedenen Bereichen, Akteuren, Fähigkeiten, Instrumenten und Mitteln sein, denn nur dadurch ist es möglich, auf das komplexe System der zu berücksichtigenden Wechselwirkungen, die eingangs beschrieben

---

<sup>13</sup> Jan Joel Anderson and Andreas Malm, „Minding the Gap: Reconciling Responsibilities and Costs in the Provision of Societal Security,“ in *Societal Security and Crisis Management in the 21st Century. Proceedings of the 6th International CRN Workshop* (Zurich, Stockholm: Swiss Federal Institute of Technology and Swedish Emergency Management Agency, 2004), S. 33-52, hier S. 35-37.

<sup>14</sup> Peter R. Orszag, „Homeland Security and the Private Sector“, Testimony before the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States of America, 19. November 2003.



wurden, adäquat einwirken zu können. Im Zusammenhang mit der organisatorischen Abbildung der neuen Aufgabe stellt der Aufbau eines eigenständigen Ressorts nach US-amerikanischem Vorbild (Stichwort: Sicherheitsministerium) nur eine Option dar. Vieles spricht dafür, dass dieser Ansatz nicht ausreicht bzw. die Gefahr besteht, dass altes Ressortdenken durch neues ersetzt wird. Insbesondere angesichts dieses Risikos ist es unerlässlich, dass HLS in Europa konsequent als Wirkungsverbund interpretiert und konzipiert wird, den es ressortgemeinsam zu gestalten gilt. Wirkungsverbund bedeutet, dass eine Fülle von Teilleistungen aufeinander abgestimmt werden müssen, um die drei gemäß Definition zentralen Wirkungen Prävention, Schutz und Folgenbewältigung zu gewährleisten.

Dieses Grundverständnis eröffnet die Möglichkeit, HLS im Sinne der vernetzten Operationsführung unter Einschluss der relevanten zivilen und militärischen Akteure bzw. Mittel des Staates sowie den erforderlichen nichtstaatlichen Akteuren ebenenübergreifend (z.B. zwischen supranationaler, nationaler, gliedstaatlicher und lokaler Ebene) zu gestalten. Die Ausrichtung auf die Idee der vernetzten Operationsführung bringt nicht nur den Vorteil der konzeptionellen Kongruenz mit den militärischen Transformationsprozessen mit sich, sondern erlaubt es zusätzlich, die dort entwickelten Methoden sinngemäß auf den HLS-Bereich anzuwenden.

Kennzeichnend für die vernetzte Operationsführung sind der Verbund von Sensoren, Effektoren und Führungs- und Unterstützungselementen in einem integrierten Informations- und Kommunikationsnetzwerk. Die Fähigkeit zur zeitverzugslosen Lagebeurteilung und der darauf gestützten Initiierung flexibler und schneller Einsätze basiert wesentlich auf dem Erreichen von Wissensüberlegenheit sowie dem Aufbau eines gemeinsamen Lagebildes (Common Relevant Operational Picture, CROP). Diese Grundsatzüberlegung gilt auch für HLS, wobei die Herausforderung hier noch stärker als im militärischen Bereich darin besteht, staatliche und nichtstaatliche Akteure mit ganz unterschiedlichen Führungsverständnissen zu integrieren bzw. miteinander zu verknüpfen.

Die besondere Relevanz für HLS liegt in der Fähigkeits- und Wirkungsorientierung, die als Grundlage der vernetzten Operationsführung hergestellt werden muss. Wirkungsorientierte Operationen erfordern eine wirkungsorientierte Planung (Effects Based Planning), die einem systemischen Gesamtansatz folgt.<sup>15</sup> Im militärischen Bereich hilft das Operational Net Assessment (ONA), die politischen, militärischen, ökonomischen, gesellschaftlichen, infrastrukturellen und

---

<sup>15</sup> US Joint Forces Command, The Effects-Based Operations Process. Concept of Operations Version 0.5 (13. August 2004).

kommunikativen Schwachstellen eines zu bekämpfenden Ziels zu analysieren. Dieser Ansatz kann im HLS-Kontext umgedreht werden, um daraus eine systemorientierte Verwundbarkeitsanalyse abzuleiten, die die unterschiedlichen Risiken in der sozialen, der kognitiven, der physikalischen und auf der Informationsdomäne abdeckt. Damit können die Knoten und die kritischen Pfade bzw. Verbindungen in den eigenen sozialen, politischen, ökonomischen und infrastrukturellen Netzwerken identifiziert und wesentliche Einsichten in mögliche Strategien eines Gegners (Welcher Knoten kann mit dem geringsten Aufwand ausgeschaltet werden und erzielt dadurch die größten negativen Folgewirkungen?) gewonnen werden. Diese Betrachtungsweise ist entscheidend, denn sie verdeutlicht, dass die Gefahr der asymmetrischen Bedrohung geradezu naturgemäß in den modernen Gesellschaften angelegt ist: Die aus dem hohen Grad der Vernetzung resultierenden Abhängigkeiten laden förmlich zum Missbrauch ein und bieten terroristischen und anderen Gruppierungen – vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten (Kosten-Nutzen-Wirkung) – gleichzeitig ein leichtes Ziel.<sup>16</sup>

Um die für die wirkungsorientierte Verwundbarkeitsanalyse relevanten Informationen generieren und zusammenführen zu können, ist ein ressortübergreifender Ansatz unerlässlich. Dieser hat zur Folge, dass sich die gesamte Betrachtungsweise von den einzelnen Ressorts (im übertragenen Sinne die „Plattformen“) zum HLS-Gesamtverbund (die eigentliche Wirkungsebene) verschiebt. Dieser Gesamtverbund muss prozessorientiert geführt werden, das heißt, die Leistungserbringung in einem wirkungsorientierten HLS-System wird an einem übergreifenden Prozessmodell ausgerichtet. Dieses definiert in Abstimmung auf die geforderten Wirkungen die Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse, die in den einzelnen Ressorts bereichsspezifisch angewendet und umgesetzt werden.

---

<sup>16</sup> Münkler, „Ältere und jüngere Formen des Terrorismus“, S. 36.

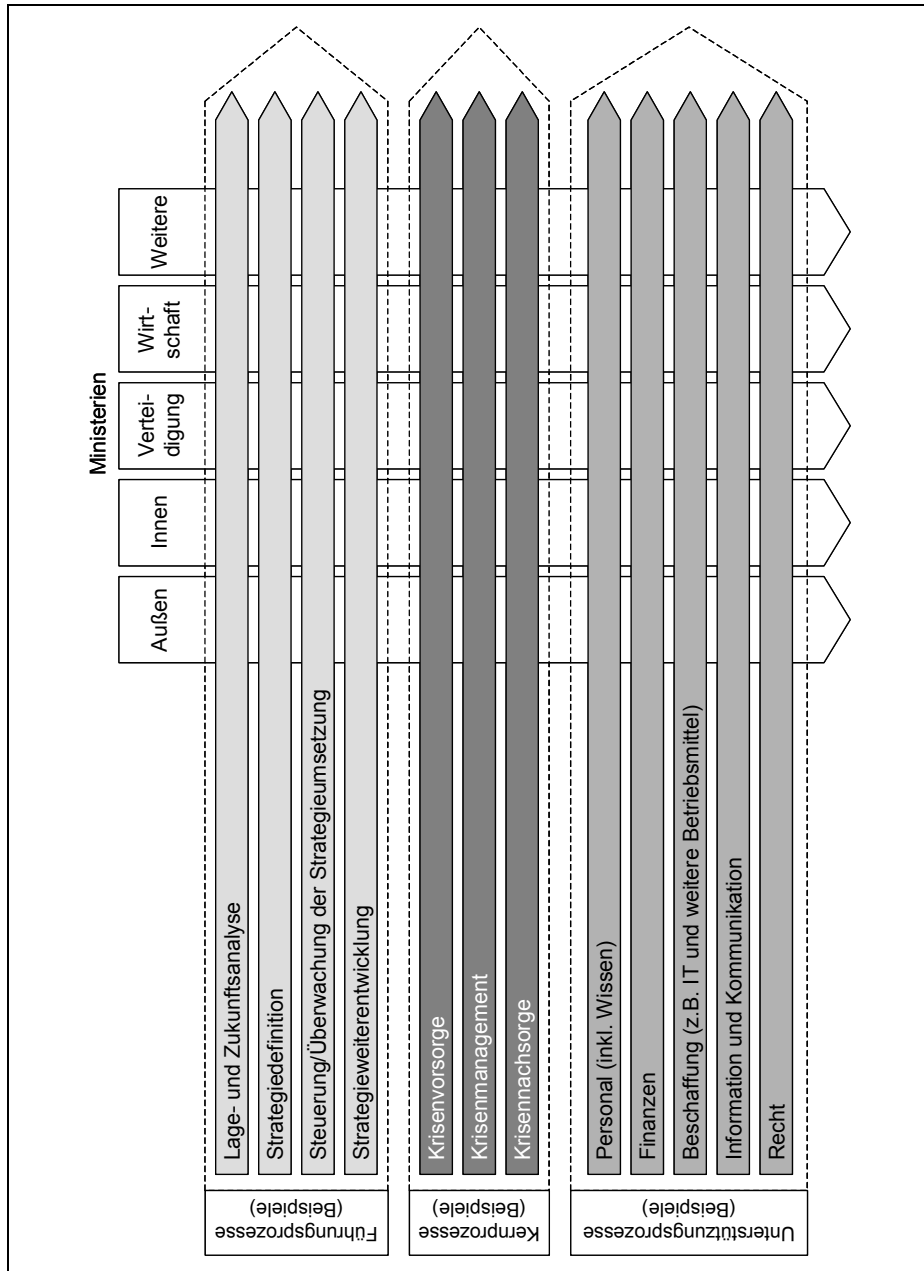


Abbildung 1: Homeland Security-Prozessmodell

Zwei zentrale Überlegungen zeichnen das in Abbildung 1 exemplarisch dargestellte HLS-Prozessmodell aus. Um das ressortgemeinsame Lagebild erstellen zu können, müssen alle relevanten Akteure systematisch eingebunden werden und ihre Beiträge zur Erstellung der geforderten Leistungen erbringen. Die Integration insbesondere im Bereich der Führungsprozesse (vor allem für die Strategiedefinition und -weiterentwicklung) gewährleistet die konzeptionelle Harmonisierung, die Grundlage dafür ist, dass die gemeinsam definierten Wirkungen und Zielsetzungen im Rahmen der Leistungserbringung konsistent umgesetzt werden. Ferner orientierten sich die Kernprozesse an den drei zentralen HLS-Wirkungen und ermöglichen, dass dadurch die von den unterschiedlichen Sicherheitsakteuren (z.B. Militär, Nachrichtendienste, Polizei, Feuerwehr, Sanität etc.) im In- und im Ausland erbrachten Leistungen nahtlos auf die gewünschten Zielsetzungen/Wirkungen abgestimmt werden können. Das setzt allerdings voraus, dass entsprechende Konzepte erarbeitet werden, die es ermöglichen, die mit militärischen bzw. nichtmilitärischen Mitteln erzielten Wirkungen zu vergleichen, um daraus Rückschlüsse für die unterschiedlichen Interventions- und Ablösungszeitpunkte sowie für die Optimierung des 'Mittelmix' zu gewinnen. Genau an dieser Frage wird im Rahmen der militärischen Konzeptentwicklung und Erprobung (CD&E) bereits gearbeitet, so dass das zusätzliche Interesse aus dem HLS-Bereich als verstärkender Anreiz für die Suche nach gemeinsamen Lösungen dienen kann.<sup>17</sup> CD&E ist für HLS darüber hinaus von besonderer Bedeutung, um neue Ansätze im Umgang mit unvorhersehbaren Krisenereignissen entwickeln und erproben zu können sowie neue Methoden zur Analyse von sowie zum Umgang mit interdependenten Risiken und den kaum kontrollierbaren Kaskadeneffekten zu entwickeln.<sup>18</sup>

Der große Vorteil der konsequenten Prozessorientierung im HLS-Kontext liegt im Umstand, dass der Handlungsspielraum der einzelnen Akteure (Organisationen) gestärkt werden kann, wenn die Prozesse inhaltlich einheitlich definiert, die Prozessverantwortlichen bestimmt und die Steuerung bzw. Wirkungs-

---

<sup>17</sup> Ralph Thiele, „Transformation und die Notwendigkeit der systemischen Gesamtbetrachtung“, in Heiko Borchert (Hrsg.), *Potentiale statt Arsenal. Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie* (Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2004), S. 34-54, hier S. 46-50.

<sup>18</sup> Howard Kunreuther, Geoffrey Heal, and Peter R. Orszag, *Interdependent Security: Implications for Homeland Security Policy and Other Areas*. Brookings Policy Brief 108 (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2002); Walter Schmitz, „Kritische Infrastrukturen: Bedrohungsanalyse und Handlungsbedarf“ (Ottobrunn: IABG, o.J., unveröffentlichte Studie); Thomas Dittler und Reinhard Hutter, „Planübungen & Simulation. Unterstützung neuer Sicherheitsaufgaben im Kampf gegen den Terrorismus“, *Griephan-Special* Juli 2004.

überprüfung konsequent vorgenommen werden. Das ist nicht zuletzt auch für die Frage nach der Aufgaben- und Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem von entscheidender Bedeutung, weil die dazu erforderlichen Anknüpfungspunkte über die unterschiedlichen Prozesse konkret definiert werden können (z.B. Einbindung des EU Situation Center [SITCEN] auf der Stufe des Hohen Repräsentanten in die Lageanalyse, Einbindung der EU-Planungszelle für militärische und zivile Operationen in die Strategiedefinition bzw. in die Erstellung der Kernprozesse, Berücksichtigung der Europäischen Verteidigungsagentur im Beschaffungsprozess). Die Prozessorientierung erlaubt es ferner auch, die strategischen Wirkungen, die mittels HLS erzielt werden sollen, konsequent ressortgemeinsam zu definieren. Im Sinne eines ersten Ansatzes könnten diese wie folgt umschrieben werden:<sup>19</sup>

- *Verhindern (Prevent)*: In diesem Bereich sind die Maßnahmen darauf ausgerichtet, das Entstehen sicherheitsgefährdender Risiken zu verhindern. Beispiele: Maßnahmen zum Schutz der Infrastruktur, Bevorratung mit kritischen Gütern (z.B. Impfstoffe), internationale Zusammenarbeit gegen unerlaubte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.
- *Eindämmen (Contain)*: Hier richten sich die Maßnahmen gegen die möglichen Folgen einer Krise oder gegen die negativen Auswirkungen des Handelns eines Akteurs. Beispiele: Maßnahmen zum Schutz der Infrastruktur.
- *Abschrecken (Deter)*: Maßnahmen in diesem Bereich zielen darauf ab, das Kosten-Nutzen-Verhältnis der geplanten Aktionen oder des Verhaltens aus der Sicht des Gegners so zu beeinflussen, dass dieser davon Abstand nimmt. Beispiele: Demonstration militärischer Stärke, Verschärfung der Strafmaßnahmen gegen Cyber-Kriminalität.
- *Verwehren (Deny)*: Hierbei geht es darum, den Aktions- und Handlungsraum eines Gegners einzuschränken. Beispiele: Verstärkter elektronischer Schutz gegen Cyber-Risiken, verschärfte Zugangsbestimmungen bei kritischer Infrastruktur, Abriegelung des Zugangs zu wichtigen Operationsräumen.
- *Stören (Disrupt)*: Diese Maßnahmen richten sich gegen die Fähigkeiten eines Akteurs, das eigene System stören zu können. Beispiele: Aus-

---

<sup>19</sup> In Anlehnung an die Definition strategischer Effekte für die britischen Streitkräfte gemäß des neuen Weißbuchs: *Delivering Security in a Changing World. Supporting Essays* (London: The Stationery Office, 2004), S. 6.

trocknen dubioser Finanzquellen, Informationsoperationen, Einsatz der Polizei im Rahmen der Verbrechensbekämpfung.

- *Bekämpfen (Defeat/Destroy)*: Nach dem Ausbruch des Krisenereignisses sind Maßnahmen in diesem Bereich darauf ausgerichtet, die Kontrolle über die Lage wieder herzustellen. Beispiele: Kampf gegen ein Großfeuer, militärischer Anti-Terror-Einsatz.
- *Stabilisieren (Stabilize)*: Diese Maßnahmen zielen darauf ab, ein Umfeld zu schaffen, in dem langfristige politische, wirtschaftliche und andere Leistungen darauf ausgerichtet werden können, den vor der Krise herrschenden Zustand wieder herzustellen. Beispiele: Nothilfe für Krisenopfer (z.B. durch finanzielle Unterstützung), militärisch oder polizeilich garantierte Ruhe und Ordnung, technischer Wiederaufbau.
- *Gewährleisten (Guarantee)*: Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Qualität der Leistungen auf dem Niveau des Zustands, den diese vor Eintreten der Krise hatten, zu gewährleisten. Beispiele: reibungslose Gewährleistung der Regierungsarbeit, störungsfreier Betrieb der kritischen Infrastruktur und ihrer Funktionen.

### **Homeland Security und die Rolle der EU**

Die vorangehenden Überlegungen verdeutlichen, dass HLS im europäischen Kontext auf der nationalen und auf der europäischen Ebene konzipiert und umgesetzt werden muss. Weil es jedoch das Politikfeld HLS auf der europäischen Ebene<sup>20</sup> noch nicht gibt, beschränken sich die Kompetenzen der europäischen Institutionen auf Einzelaspekte, und umfassende Konzepte fehlen. Seit September 2001 wurden jedoch insbesondere mit dem Vorschlag einer Solidaritätsklausel sowie verschiedenen Maßnahmen in unterschiedlichen Politikbereichen erste Schritte unternommen, um diese Defizite zu beheben.

---

<sup>20</sup> Die NATO spielt im Bereich der zivilen Notfallplanung ebenfalls eine wichtige Rolle, die an dieser Stelle jedoch nicht eingehend diskutiert wird. Wichtig ist aus unserer Sicht die Feststellung, dass die NATO künftig als Plattform genutzt werden könnte, um HLS-spezifische Transformationsüberlegungen unter Einbezug der USA und Kanadas sowie der Länder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates zu diskutieren. Siehe hierzu: Daniel S. Hamilton, „What is Transformation and What Does it Mean for NATO?“ in ders. (ed.) *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century* (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2004), S. 3-25, hier S. 9.

### *Solidaritätsklausel*

Die im Entwurf des EU-Verfassungsvertrags vorgesehene Solidaritätsklausel kann als konzeptioneller Kristallisationspunkt eines europäischen HLS-Ansatzes interpretiert werden, denn sie sieht die Mobilisierung aller der Union zur Verfügung stehenden Mittel vor, um Mitgliedstaaten im Falle natur- und zivilisationsbedingter Katastrophen sowie bei terroristischen Bedrohungen bzw. Anschlägen in ihrem Hoheitsgebiet zu unterstützen. Allerdings hat die Union diesbezüglich noch keine eigenen Fähigkeiten und Kapazitäten, so dass die Glaubwürdigkeit der Solidaritätsklausel von den entsprechenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten abhängt. Zudem sind es ebenfalls die Mitgliedstaaten, die über die Anwendung der Klausel – wobei die Kriterien für den „Solidaritätsfall“ sehr vage formuliert<sup>21</sup> sind – und über die Art und den Umfang des Mitteleinsatzes entscheiden.

Die HLS-Relevanz der Solidaritätsklausel ergibt sich somit aus der Tatsache, dass die nationalen Anstrengungen – ähnlich wie bei der ESVP – europäisch koordiniert und harmonisiert werden müssen. Dabei sind einige Grundsatzfragen zu beantworten, die nicht nur auf die grundsätzliche Problematik der Solidaritätsklausel an sich, sondern auf die Bekämpfung des Terrorismus mit militärischen Mitteln verweisen:

- *Entscheidungskompetenz und -kriterien:* Wer beurteilt und entscheidet anhand welcher Kriterien über die Frage, ob es sich beim Angriff überhaupt um einen staatlichen oder nichtstaatlichen Terrorangriff handelt und nicht um einen Sabotageakt, Unfall bzw. in weiterer Folge um einen bewaffneten Angriff, bei dem die „Beistandsklausel“ zum Tragen kommen würde? Wer entscheidet über das Ende der entsprechenden Unterstützung? Kann die Solidaritätsklausel auch von einem Drittstaat angerufen werden, der nicht direkt betroffen ist?<sup>22</sup>
- *Koordination:* Was geschieht bei staaten- bzw. grenzüberschreitenden Bedrohungen, z.B. bei einem Angriff auf ein Atomkraftwerk oder bei einem gleichzeitig in Madrid, London und Berlin durchgeführten Terrorangriff? Wer koordiniert und führt den Einsatz bei derartigen Angriffen?

---

<sup>21</sup> Das gilt vor allem für die Formulierungen „terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten *abwenden*“ bzw. die „demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor *etwaigen* Terroranschlägen schützen“.

<sup>22</sup> Eine solche Situation entstand im Rahmen der NATO-Krisenübung CMX 04, als nicht das in der Übung angegriffene Land, sondern ein anderes NATO-Mitglied den Verteidigungsfall ausrufen wollte. Siehe: Annalisa Monaco, „CMX 04: Terrorists attack NATO“, *NATO Notes* 6:2 (April 2004), S. 7-8.

fen? Die EU hat zurzeit keine Instanz, die hierfür geeignet wäre. Sollte eine Führungsrolle der EU notwendig sein: Welche Institution sollte diese wahrnehmen, und wie würde die Koordination mit den anderen europäischen Institutionen sowie Partnerinstanzen der Mitgliedstaaten und anderer Internationaler Organisationen (z.B. UN-Sicherheitsrat, NATO-Rat) erfolgen?

- *Zusammenarbeit im Einsatz:* Wie sieht das Zusammenwirken der militärischen, zivilen und insbesondere polizeilichen Einsatzkräfte aus? Unter welchem Kommando stehen militärische Truppen in einem zivil-militärischen Einsatz? Soll der EU-Planungszelle, die zivile und militärische ESVP-Operationen außerhalb Europas vorbereiten und führen soll, auch eine innereuropäische Rolle zugewiesen werden?<sup>23</sup>
- *Entsendebedingungen:* Schließlich ist zu klären, ob und wie die Nationalstaaten auf Grund ihrer Gesetzeslage Streitkräfte im Anlassfall auf Ersuchen eines anderen Mitgliedstaates ins „innereuropäische Ausland“ entsenden können bzw. inwieweit das „erweiterte Petersbergspektrum“ durch die nationale Verfassungslage abgedeckt ist.<sup>24</sup>

#### *Zuständigkeiten und bisherige Maßnahmen*

Auf der europäischen Ebene sind die Zuständigkeiten für die vielfältigen HLS-Teilbereiche „atomisiert“, d.h. neben der Europäischen Kommission nehmen auch verschiedene intergouvernementale Gremien sowie Einrichtungen außerhalb der europäischen Institutionen wichtige Funktionen wahr. Die folgenden Ausführungen beschränken sich darauf, einen Überblick über die Maßnahmen und Institutionen zu vermitteln, die vor allem für den Umgang mit ABC-Risiken<sup>25</sup> sowie für die Terrorismusbekämpfung von Bedeutung sind.

*Zivilschutz:* Im Bereich des Zivilschutzes wurde 2001 das Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen eingerichtet, das den grenzüberschreitenden Austausch von Ex-

---

<sup>23</sup> Für einen in diese Richtung weisenden Vorschlag: Rob de Wijk, *Civil Defence and Solidarity Clause. EU Homeland Defence. Policy paper prepared for the Directorate-General for Research of the European Parliament* (The Hague: Clingendael Centre for Strategic Studies, 2004), S. 12.

<sup>24</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Roman Schmidt-Radefeldt in diesem Band.

<sup>25</sup> Neben den genannten Dokumenten stützen sich die folgenden Ausführungen insbesondere auf: Gustav Lindström, *Protecting the European homeland. The CBR dimension* (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004), S. 39-50; Jill S. Dekker-Belamy, *Defining a European Approach to Preventing Bio-Terrorism: Health Security Policy in the 21st Century* (Brussels: New Defence Agenda, 2004).



perten, Teams und Kapazitäten erleichtert. Das Gemeinschaftsverfahren besteht u.a. aus folgenden Elementen: Monitoring and Information Centre, das als Drehscheibe zwischen den Mitgliedstaaten fungiert und Anfragen weiterleitet; Common Emergency Communication and Information System (CECIS), das Ende 2004/Anfang 2005 operationell sein soll und dem vereinfachten Informationsaustausch dient; Datenbank mit Angaben über Experten (aktuell: 6'700) und einsatzbereites Material; Trainingsprogramm für die Durchführung gemeinsamer Übungen.<sup>26</sup>

*Gesundheitssicherheit:* Im Dezember 2001 legte der Ausschuss für Gesundheitssicherheit, der sich aus den nationalen Vertretern der Gesundheitsministerien zusammensetzt, das Programm für Gesundheitssicherheit vor. Ein spezieller Mechanismus für Informationsaustausch, Konsultation und Koordination (Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks, RAS-BICHAT) vereinfacht den Datenaustausch und soll zusammen mit einem anderen System zum Medical Intelligence System ausgebaut werden. Für die Entdeckung und Identifizierung biologischer und chemischer Stoffe hat die European Agency for the Evaluation of Medical Products (EMEA) eine Liste der bei einem Angriff erwartungsgemäß eingesetzten Stoffe erstellt sowie klinische Richtlinien im Umgang mit diesen erarbeitet. Arbeitsgruppen der EMEA haben zudem Richtlinien für den Einsatz von Medikamenten erlassen und Vorschläge für den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Vorrats an Impfstoffen unterbreitet; letztere wurden jedoch von den Mitgliedstaaten bislang abgelehnt. Ferner sieht das Programm den Ausbau der internationalen Kooperation mit Drittstaaten und anderen Internationalen Organisationen vor.<sup>27</sup> Ab 2005 wird das neue European Centre for Disease Prevention and Control (ECDPC) seine Arbeit aufnehmen und insbesondere den Bereich der Risikoanalyse unterstützen.

*ABCR-Programm:* Zu den primären Zielen dieses vom Ministerrat und von der Europäischen Kommission im Oktober 2002 verabschiedeten Programms

---

<sup>26</sup> Ratsbeschluss 2001/792/EG vom 23. Oktober 2001, Amtsblatt Nr. L 297 vom 15. November 2001, S. 7-11; Civil protection – State of preventive alert against possible emergencies, COM(2001) 707 final, Brüssel, 28. November 2001; Civil protection – Progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies, COM(2002) 302 final, Brüssel, 11. Juni 2002; Reinforcing the Civil Protection Capability of the European Union, COM(2004) 200 final, Brüssel, 25. März 2004.

<sup>27</sup> Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security), Commission of the European Communities, G/FS D(2001) GG, Luxemburg, 17. Dezember 2001; On cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security), COM(2003) 320 final, Brüssel, 2. Juni 2003.

zählt die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor allem in den Bereichen der Risikoanalyse, der Frühwarnung und der Intervention, bei der Lagerung gefährlicher Stoffe aus dem ABCR-Spektrum sowie im Bereich der Forschung. Dazu definiert das Programm sieben strategische Ziele mit entsprechenden Umsetzungsmaßnahmen. Wie komplex und anspruchsvoll die Koordination in diesem Bereich ist, verdeutlicht eine unter dem italienischen Vorsitz im zweiten Halbjahr 2002 erarbeitete Instrumentenübersicht in den zwölf Themenbereichen Zivilschutz, Gesundheit, Medikamente, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Pflanzenschutz/-gesundheit, Umwelt, Nuklearfragen, Energie, Transport, Telekommunikation, Polizei, Sicherheit und Nachrichtendienste, Forschung.<sup>28</sup>

*Forschung:* Auf der europäischen Ebene wurden verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt, um die Forschungsbemühungen vor allem im Umgang mit biologischem und chemischem Terrorismus zu verstärken. Darüber hinaus nehmen diese Themenbereiche im neuen EU-Sicherheitsforschungsprogramm, das ab 2007 lanciert werden soll, sowie in den aktuellen Vorbereitungsmaßnahmen eine prominente Rolle ein.<sup>29</sup>

*Terrorismus:* Die am 25. März 2004 vom Europäischen Rat angenommene Deklaration zur Bekämpfung des Terrorismus fordert die Überarbeitung des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahr 2001. Der nunmehr vorliegende Aktionsplan definiert sieben strategische Ziele, u.a. die Vertiefung des internationalen Konsenses und eine Verstärkung der internationalen Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus, die Erschwerung des Zugangs zu finanziellen und ökonomischen Ressourcen, die Verbesserung der Fähigkeiten sowohl der EU-Institutionen als auch der Mitgliedstaaten, Terroristen aufzuspüren, zu verfolgen, zu bestrafen sowie terroristische Anschläge zu verhindern bzw. deren Folgen besser zu bewältigen und die Ausarbeitung von Aktionsplänen, um Drittstaaten bei deren Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen.

---

<sup>28</sup> Adoption of the programme to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological and nuclear terrorist threats, 14627/02, Brüssel, 21. November 2002; Inventory of EU instruments relevant for the Programme of the Council and the Commission, of 20 December 2002, to improve cooperation in the European Union for preventing and limiting the consequences of chemical, biological, radiological and nuclear terrorist threats, 15873/02, Brüssel, 20. Dezember 2002.

<sup>29</sup> Research for a Secure Europe. Report of the Group of Personalities in the field of Security Research (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004); On the implementation of the Preparatory Action on the enhancement of the European industrial potential in the field of Security research. Towards a program to advance European security through Research and Technology, COM(2004) 72 final, Brüssel, 3. Februar 2004.

Es ist vorgesehen, den Aktionsplan in regelmäßigen Abständen zu adaptieren. Verantwortlich hierfür ist der Rat in enger Kooperation mit dem Generalsekretär der EU sowie dem Antiterror-Koordinator (CTC).<sup>30</sup>

In institutioneller Hinsicht gibt es jedoch noch gravierende Mängel, die sich vor allem auf eine unzureichende Koordination und Kooperation der verschiedenen EU-Institutionen<sup>31</sup> beziehen. Zum einen ist dies eine Folge davon, dass es sich bei der Bekämpfung des Terrorismus um eine Querschnittsmaterie handelt, die alle drei Pfeiler der EU umspannt und somit auch eine Reihe von Akteuren und Instrumenten umfasst. Zum anderen spiegelt dies aber auch die Situation, wie sie sich in nahezu allen Staaten der EU zeigt. So gibt es keine EU-Institution, welche sich ausschließlich mit Fragen der Bekämpfung des Terrorismus in allen Dimensionen beschäftigt. Die zwei Ratsarbeitsgruppen, die sich ausschließlich mit Fragen des Terrorismus beschäftigen, sind zudem stark nationalstaatlich ausgerichtet und nicht ausreichend in den EU-Entscheidungsfindungsprozess eingebunden.<sup>32</sup> Zusätzlich gibt es noch eine Vielzahl weiterer Gremien, Arbeitsgruppen und Initiativen, die sich mit verschiedensten Dimensionen des Terrorismus beschäftigen.<sup>33</sup> Diese Vielfalt war im Wesentlichen auch der Grund zur Einsetzung des Antiterror-Koordinators de Vries sowie für verschiedene Überlegungen zur institutionellen Neugestaltung der EU-Institutionen im Bereich der Terrorbekämpfung, die zurzeit diskutiert werden.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Council of the European Union, EU Plan of Action to Combat Terrorism, 10010/04, Brüssel 25. März 2004.

<sup>31</sup> Neben den aufgeführten EU-Institutionen gibt es vor allem im Bereich der Exekutive bzw. der Justiz noch eine Reihe, meist informeller Arbeitsgremien wie z.B. den Berner Club (EU-Staaten sowie die Schweiz und Norwegen), der die internationale Kooperation der Sicherheitsbehörden verbessern will oder die Mitteleuropäische Initiative, in der sich die Leiter der zivilen Sicherheits- und Nachrichtendienste zusammengeschlossen haben.

<sup>32</sup> Die Terrorism Working Group (TWG) setzt sich zusammen aus Vertretern der nationalen Innen- bzw. Justizministerien und beschäftigt sich primär mit internen Risikoanalysen sowie Kooperation und Koordination zwischen den EU- Institutionen. Die Ratsarbeitsgruppe Terrorismus (Council Terrorism, COTER) setzt sich aus Vertretern der jeweiligen Außenministerien zusammen.

<sup>33</sup> Zum Beispiel Artikel 36-Komitee, Europol, Eurojust, European Judicial Network, Cepad, Arbeitsgruppe Civil Protection sowie verschiedene Arbeitsgruppen für das Transportwesen.

<sup>34</sup> Vorgeschlagen wurden im Wesentlichen drei Optionen: 1. Schaffung einer neuen Arbeitsgruppe unter Vorsitz des CTC. COTER und TWG würden nicht abgeschafft, jedoch an Bedeutung verlieren; 2. Verschmelzung von TWG und COTER; 3. Beibehaltung der bestehenden Verhältnisse, aber Verstärkung der Koordination in den Nationalstaaten und im EU-Rahmen.

### Schlussfolgerungen

In jüngster Zeit sind verschiedene Vorschläge zum Aufbau einer europäischen HLS-Agentur, eines HLS-Koordinators sowie einer HLS-Strategie unterbreitet worden.<sup>35</sup> Diese Überlegungen sind gerechtfertigt, weil sie dazu beitragen könnten, eine wesentliche konzeptionelle Schwäche der europäischen Sicherheitspolitik zu schließen. Neben der inhaltlichen Zuständigkeit müssen dabei auch konzeptionelle Grundsatzfragen geklärt werden. Noch stärker als im militärischen Bereich geht es dabei um einen grundsätzlichen Wandel im Umgang mit Krisenereignissen. Louise K. Comfort ist zuzustimmen, dass

emergency operations are, by definition, nonlinear and dynamic, and that *rational, linear models of problem solving and management will almost certainly fail under the urgent stress of disaster*. Instead of a step-wise emergency plan where each lower jurisdiction operates alone until it exhausts its recourses before requesting assistance from the next jurisdiction, it is constructive to acknowledge emergency response as an *interjurisdictional problem* that escalates and de-escalates over varying conditions of time.<sup>36</sup>

Diese Einschätzung spricht für das im vorliegenden Aufsatz vorgetragene Plädoyer, HLS als ressortgemeinsamen Wirkungsverbund auf der Logik der vernetzten Operationsführung zu konzipieren. Im europäischen Kontext bedeutet dies jedoch ein Abrücken von einer linearen Interpretation des Prinzips der Subsidiarität zugunsten einer alle europäischen und nationalen Regulierungsebenen gleichermaßen umfassenden Lösung. Damit wird klar, dass die bisherigen militärischen Transformationsüberlegungen auf den HLS-Bereich übertragen und gleichzeitig europäisch koordiniert werden müssen. Daraus resultiert eine Reformagenda, die verschiedene Dimensionen berücksichtigen muss:

Erstens geht es darum, eine europäische Transformationsstrategie zugunsten von HLS zu erarbeiten und diese in die Weiterentwicklung der ESS zu integ-

---

<sup>35</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, „Homeland security: American and European responses to September 11th“, in Jess Pilegaard, *The Politics of European Security* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2004), S. 159-178, hier S. 175; Lindström, *Protecting the European homeland*, S. 66-67; Julian Lindley-French and Franco Algeri, *A European Defence Strategy* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 2004), S. 42-43.

<sup>36</sup> Louise K. Comfort, „Governance under fire: organizational fragility in complex systems“, in Alasdair Roberts (ed.), *Governance & Public Security* (Syracuse: Campbell Public Affairs Institute, 2002), S. 113-127, hier S. 124. Hervorhebungen nur hier.

rieren. Die HLS-Strategie muss mit der systematischen Entwicklung wirkungsorientierter Zielsetzungen und HLS-relevanter Fähigkeiten verbunden werden. Dabei sind den Bereichen Wissensüberlegenheit (durch Bündelung und verbesserte Abstimmung der verschiedenen Informationsbeschaffungs- und Lagebeurteilungsverfahren) sowie CD&E besondere Aufmerksamkeit schenken. Um nationale Transformationsansätze gezielt unterstützen zu können, müssen zudem Instrumente zur Bewertung des Transformationsfortschritts sowie Angebote analog dem NATO Partnership Working Program entwickelt werden. Ebenso wichtig ist die Vermittlung der Transformationsstrategie durch die diversen Ausbildungs- und Trainingsprogramme bzw. -institutionen, die es schon gibt bzw. die noch aufgebaut werden sollen.

Zweitens sind die erforderlichen technischen Voraussetzungen für die Vernetzung auf der nationalen und auf der europäischen Ebene im umfassenden Sinn sicherzustellen, wobei der Zusammenführung in gemeinsamen Lagebildern eine vorrangige Bedeutung zukommt. Aufgrund der Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die im HLS-Kontext berücksichtigt werden muss, stellt die Definition offener Standards für die Informations- und Kommunikationsarchitektur eine zwingende Erfolgsvoraussetzung dar.<sup>37</sup> Diese Arbeiten sollten mit Unterstützung der neuen Europäischen Verteidigungsagentur abgewickelt werden, die dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Harmonisierung der HLS-Beschaffungsprojekte leisten könnte.

Drittens müssen die europäischen Koordinationsmechanismen inhaltlich noch stärker aufeinander abgestimmt und gestärkt werden. Inhaltliche Koordination auf der europäischen Ebene wird weitgehend wirkungslos bleiben, wenn nicht die Möglichkeit besteht, nationale Reformen über Anreizstrukturen gezielt fördern zu können.<sup>38</sup> Ebenso müssen die Verantwortlichkeiten auf der europäischen Ebene konsolidiert werden. Ein HLS-Koordinator oder eine entsprechende Agentur muss in dieser Frage die Führung gegenüber den anderen europäischen Institutionen übernehmen können (nicht nur bezüglich der konzeptionellen Ausrichtung, sondern auch mit Blick auf die Zuteilung wichtiger Ressourcen wie Finanzen und Personal) und gleichzeitig den engen Kontakt zum Rat der Außen- und der Innenminister wahren. Stärkung bedeutet, dass insbesondere die Eignung des Prinzips der Freiwilligkeit (z.B. beim Gemeinschaftsverfahren für

---

<sup>37</sup> Karen Walker, „Seeking Net-Centric Standards“, *Defense News* 19. Juli 2004, S. 52.

<sup>38</sup> So könnte beispielsweise die finanzielle Förderung HLS-relevanter Projekte im Rahmen der neuen EU-Sicherheitsforschung von konkreten Transformationsfortschritten im HLS-Bereich abhängig gemacht werden.

den Katastrophenschutz oder bei RAS-BICHAT) grundsätzlich überprüft sowie die auf der europäischen Ebene eingesetzten Ressourcen ausgebaut werden. Von besonderer Bedeutung ist ferner die Verbindung zwischen HLS und dem Ausbau des europäischen Binnenmarktes: Einerseits um zu verhindern, dass national unterschiedliche Sicherheitsvorschriften zu Wettbewerbsverzerrungen führen, andererseits um die Einbindung der Wirtschaft sicherzustellen.

Schließlich müssen die nationalen Bestrebungen konsequent aus der europäischen HLS-Transformationsstrategie abgeleitet werden. Das gilt insbesondere für die wirkungsorientierte Zieldefinition und für die Gestaltung der HLS-relevanten Prozessarchitektur auf der Basis des Vorschlags aus Abbildung 1. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die diversen nationalen Schutzkonzepte auf ihre Anschlussfähigkeit im Bereich der internationalen Zusammenarbeit zu überprüfen. Gemeinsame Übungen, die der Analyse vorhandener Stärken und Schwächen vor allem mit Blick auf die grenzüberschreitende Kooperation dienen, sind dabei ebenso zu fördern wie der Austausch von Erfahrungen.

Richard A. Teltschik

## **Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive**

Als sich Tage nach dem 11. September 2001 die Rauchwolken über Washington und New York verzogen hatten, zeichnete sich ab, welcher historische Bruch im sicherheitspolitischen Denken der USA stattfinden würde. Angriffe dieser Art kann selbst ein Land von der Vitalität und Wirtschaftskraft der USA nicht absorbieren, um die Hintermänner im Nachhinein strafrechtlich zu verfolgen. Es wurde deutlich, dass Prävention einen ganz neuen Stellenwert erhalten würde, denn der erste Gedanke vieler Analysten und Beobachter war, wie der nächste Angriff auf Amerika aussehen könnte. Und nur zwei Monate später gab Osama Bin Laden selbst in einem Interview Auskunft. Seine Organisation, so verkündete er, sei bereit, auch Nuklearwaffen einzusetzen.<sup>39</sup>

9/11 hat das US-amerikanische Volk und seine Politiker strategisch überrascht, wenn auch Experten und Geheimdienste schon über Jahre vor großen Angriffen gewarnt haben. Die Sicherheit im Heimatland, die noch vor wenig mehr als einem Jahrzehnt durch effektive nukleare Abschreckung und konventionelle Eskalationsfähigkeit in einer bipolaren Weltordnung gewährleistet war, ist verloren gegangen. Die Homeland Security (HLS)-Strategie beschreibt die neue Bedrohung am besten: Terroristen haben die Freiheit und Offenheit der US-amerikanischen Gesellschaft genutzt, um die Grundlagen des weltweiten Engagements der Amerikaner zu zerstören. Dazu haben sie eine verdeckte Strategie angewandt, die Amerikas Stärke umgeht und die vermeintlichen Schwächen ausnutzt.

Und wie dies auch in anderen Demokratien der Fall ist, so sind in den USA die wichtigen Entscheidungen erst gefallen, nachdem großer Schaden entstanden war. Aber wenn die Vereinigten Staaten eines immer wieder bewiesen haben, dann ist es dies: Wenn sie mit einer monumentalen Herausforderung konfrontiert werden, so nehmen sie diese an, und zwar mit einer den Europäern oft ungeheuer scheinenden, ja suspekten Energie und einem starken Siegeswillen. Dieser Wille wird auch bei der Formulierung der HLS-Strategie deutlich, die im nächsten Abschnitt erläutert wird.

---

<sup>39</sup> Peter Bergen, „The Long Hunt for Osama,“ *The Atlantic Monthly* 1. Oktober 2004, <<http://www.newamerica.net/index.cfm?pg=article&DocID=1965>> (Zugriff: 22. September 2004).

Amerika aber steht erst ganz am Anfang eines langjährigen Prozesses, der Terroristen letztendlich die Option nehmen soll, Amerika effektiv anzugreifen. Noch ist Amerika weit davon entfernt, dieses Ziel zu erreichen. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Aktivitäten des Verteidigungsministeriums und der US-amerikanischen Streitkräfte im HLS-Bereich. Die USA befinden sich erst am Anfang eines Prozesses, der zu einem grundlegenden Umdenken in der Verteidigungsplanung führen könnte. Traditionelle Fähigkeiten zur Kriegführung für größere regionale Konflikte, die bisher fast vollständig Ausrüstung und Ausbildung der Truppen bestimmten, werden nicht nur durch Stabilisierungsoperationen wie im Irak, sondern auch durch neue Aufgaben zur Verteidigung des Heimatlandes an Wichtigkeit verlieren. Entscheidender werden Fähigkeiten für Konflikte am unteren Ende des Konfliktspektrums, wie etwa zur Heimatverteidigung, zur Stabilisierung von Krisenstaaten, zum Wiederaufbau und zum Kampf gegen Terroristen und Aufständische. Die Pläne zur Einleitung dieses Wandels werden bereits im Pentagon diskutiert. Der Ausgang dieses Prozesses ist nicht abzusehen und hängt unter anderem von der Entwicklung der Bedrohungslage, der laufenden Operationen und des Verteidigungshaushaltes ab.

### **Das US-amerikanische Verständnis von Homeland Security**

#### *Begriff und Strategie*

Die im Juli 2002 veröffentlichte HLS-Strategie des Weißen Hauses definiert HLS als gemeinsame, nationale Anstrengung, um Terroranschläge in den USA zu verhindern, die Verwundbarkeit der Vereinigten Staaten zu verringern, und Schäden von Anschlägen zu minimieren und zu reparieren. Homeland Security beschreibt damit den Gesamtansatz, für den das Department of Homeland Security (DHS) verantwortlich ist. Eine Teilmission davon wird vom Pentagon als Homeland Defense definiert. Dies ist die Verteidigung gegen Angriffe, deren Ursprung außerhalb der Grenzen der USA liegt. Innerhalb der USA leistet das US-amerikanische Militär nur Civil Support, also die Unterstützung ziviler Behörden, es sei denn, der Präsident entscheidet anders. Die Präambel der US-amerikanischen Verfassung und verschiedene Verfassungsgerichtsurteile geben dem Präsidenten die notwendige Autorität, alle verfügbaren Kräfte für die gemeinsame Landesverteidigung einzusetzen.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Stephen M. Duncan, *A War of a Different Kind: Military Force and America's Search for Homeland Security* (Annapolis: Naval Institute Press, 2004), S. 121.



Die HLS-Strategie definiert sechs kritische Aufgabengebiete:

- Geheimdienste und Vorwarnung
- Sicherheit der Grenzen und des Transportwesens
- Inländische Anti-Terror-Maßnahmen
- Schutz kritischer Infrastruktur und besonderer Werte
- Abwehr katastrophaler terroristischer Angriffe
- Vorbereitung und Reaktion auf Notfälle

Die Herausforderung besteht darin, 87'000 verschiedene Gebietskörperschaften in den USA in ein vernetztes, sich ergänzendes System einzubinden, das sicherstellt, dass alle Sicherheitsanforderungen erfüllt werden. Gleichzeitig geht es um die Einbindung des privaten Sektors und aller Bürger. Von der National Security Strategy wurde der National Response Plan abgeleitet, der noch in der Entwicklung ist und sicherstellen soll, dass die Akteure auf allen Ebenen Informationen austauschen und Einsätze koordinieren können.

Entscheidend ist, dass das Weiße Haus eine grundlegende Strategie erarbeitet hat, die das Problem und den Lösungsansatz definiert, die anstehenden Aufgaben systematisch gliedert und als Leitlinie für alle weitergehenden Anstrengungen dienen wird. Sie schafft klare Verantwortlichkeiten und hat das Ziel, Risiken abzuwägen und Ressourcen vernünftig einzusetzen.

#### *Eingeleitete Maßnahmen*

Kurz nach den verheerenden Anschlägen im September 2001 sind viele offensichtliche Sicherheitslücken provisorisch gestopft worden, wie etwa durch verschärfte Visumsvorschriften, bewaffnete Flugbegleiter, Patrouillenflüge mit bewaffneten Kampffjets über den wichtigsten Städten und anderen schützenswerten Einrichtungen, gehärtete Cockpit-Türen oder das Lagebild des North American Aerospace Defense Command (NORAD), das nun neben dem Luftraum um Amerika auch das ganze Land selber überwacht.

Die größten Veränderungen haben sich bisher durch die Schaffung komplett neuer Entscheidungsstrukturen an der Spitze der Exekutive ergeben. Die wichtigsten neuen Institutionen sind der Homeland Security Council, der nach dem Vorbild des National Security Council organisiert ist; das Office of Homeland Security mit dem Homeland Security Advisor an der Spitze, der den Präsidenten berät und Entscheidungsprozesse zwischen den verschiedenen Ministerien koordiniert; und das DHS, das eine Vielzahl von Behörden zusammenfasst

und für eine zentral gesteuerte und geplante Durchführung sorgen soll. Besonders das DHS steht noch ganz am Anfang seiner Entwicklung und beschäftigt sich weitgehend mit der Erstellung von Plänen und dem Aufbau neuer Beziehungen zwischen vormals getrennten Beamtenapparaten. Auch mit dem Militär und der Privatwirtschaft gibt es erste Versuche der Kontaktaufnahme.

Absolut unerlässlich zur Früherkennung von Bedrohungen ist die Fähigkeit, nachrichtendienstliche Erkenntnisse aus allen relevanten Behörden (z.B. Central Intelligence Agency, Federal Bureau of Investigation, Defense Intelligence Agency, National Security Agency etc.) zusammenzuführen, gemeinsam auszuwerten, und dann den Entscheidungsträgern und Einsatzkräften verfügbar zu machen. Dabei geht es darum, herkömmliche Barrieren wie etwa Geheimhaltungsvorschriften oder die Trennung nachrichtendienstlicher Tätigkeit im In- und Ausland zu überwinden, ohne die Beschaffung zu gefährden. Zu diesem Zwecke gab es eine Reihe von Veränderungen in den Geheimdiensten, die bis heute nicht abgeschlossen sind und noch kontrovers diskutiert werden, vor allem, wenn es darum geht, dem Pentagon Kompetenzen streitig zu machen.

Das Verteidigungsministerium hat damit begonnen, sich auf die neuen Aufgaben angemessen vorzubereiten. Eine Homeland Defense-Strategie lässt zwar noch immer auf sich warten. Dafür gibt es ein neu geschaffenes Assistant Secretary Office for Homeland Defense, das an der Strategie arbeitet, die letztendlich die Aufgaben des ebenfalls neu geschaffenen Northern Command definieren soll, das für alle HLS-Streitkräfteeinsätze zuständig ist.

## **Die Rolle der Streitkräfte**

### *Bisherige Rolle und Erfahrungen*

Vor 9/11 wurde das US-amerikanische Militär für Heimatschutzaufgaben nur in dem Maße eingesetzt, wie dies nicht zu einer Beeinträchtigung der Hauptaufgabe, der Landesverteidigung jenseits der eigenen Grenzen, führte. Das US-amerikanische Militär überwachte den Luft- und Weltraum in der Peripherie des amerikanischen Kontinents und überließ den Küstenschutz vollständig der nur schlecht ausgerüsteten Küstenwache (Coast Guard), deren Fähigkeiten nur eine sehr lückenhafte Überwachung ermöglichten. Innerhalb des US-amerikanischen Kontinents hatten Landstreitkräfte nur die Funktion der Unterstützung ziviler Behörden, die je nach Bedarf spontan geregelt wurde.

Noch herrscht Uneinigkeit zwischen den verschiedenen Regierungsbehörden, wie die HLS-Verantwortung aufgeteilt werden soll. Eine große Herausfor-

derung ist die ursprüngliche Aufgabentrennung zwischen Landesverteidigung und innerer Sicherheit, deren Effektivität durch die neuen Angriffstaktiken und die Organisationsform des Gegners unterlaufen wird. Auf jeden Fall haben die Angriffe von 9/11 die verfassungsrechtliche Rolle der Bundesregierung gestärkt, die dafür verantwortlich ist, einzelne Bundesstaaten vor Angriffen aus dem Ausland zu schützen. Die Verteidigung des Heimatlandes ist nun wieder eine der primären Funktionen des Pentagons, wenn nicht gar die wichtigste.<sup>41</sup> In der Verteidigungsplanung muss sich dies allerdings erst niederschlagen. Bisher sind die Auswirkungen auf die aktiven Streitkräfte minimal.

Noch gibt es zudem keine Einigkeit, wie der Einsatz von nichtstaatlichen feindlichen Kräften auf dem eigenen Territorium einzuordnen ist. Fällt dieser in die Kategorie des Terrorismus, wären erstrangig FBI und Polizeikräfte verantwortlich. Interpretiert man solche Angriffe als kriegerische Handlungen, so wäre das Pentagon zuständig. Die Entscheidung, welche Behörde eine Operation führt, bleibt im Zweifelsfall dem Präsidenten überlassen.

#### *Empfehlungen für die Anpassung der Streitkräfte an die Homeland Security-Aufgabe*

Verschiedene Arbeitsgruppen und Kommission haben der US-amerikanischen Regierung Vorschläge unterbreitet, wie die Streitkräfte noch besser auf die Homeland Security Aufgabe vorbereitet und umstrukturiert werden können.

Die Hart-Rudman Commission empfiehlt z.B., HLS zur Hauptfunktion der National Guard zu machen und Mittel der National Guard für die konventionelle Kriegführung in die Civil Support-Funktionen umzuverteilen. Ein Schwerpunkt sollte dabei die Vorbereitung und Bewältigung von CBRNE<sup>42</sup>-Einsätzen sein.<sup>43</sup>

Die Gilmore-Kommission, die katastrophale Anschläge für möglich hält, die selbst die Fähigkeiten gut vorbereiteter Städte überwältigen könnten, schlägt vor, dem US Northern Command (NORTHCOM) eigene schnelle Reaktionskräfte zuzuordnen, die ein breites Aufgabenspektrum abdecken. Dabei geht es um Militärpolizei, Kommandozentralen, Sanitäter, Pioniere, Einheiten zur ABC-Abwehr und zur zivil-militärischen Abstimmung. Außerdem sollen sich einige

---

<sup>41</sup> Steven J. Tomisek, *Homeland Security: The New Role for Defense*, Strategic Forum No. 189 (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, February 2002 ) <<http://www.ndu.edu/inss/strforum/h6.html>> (Zugriff: 15. Oktober 2004), S. 1.

<sup>42</sup> Chemical, biological, radiological, nuclear, and high yield explosives.

<sup>43</sup> *Road Map for National Security: Imperative for Change*, S. 24.

Einheiten der National Guard ausschließlich um HLS kümmern und entsprechend ausgerüstet werden.<sup>44</sup>

Ein großes Problem ist die öffentliche Perzeption der Vorbereitung des Militärs auf Einsätze im Inland. Nach den historischen Erfahrungen im Bürgerkrieg, die zum Posse Comitatus Act gegen den Einsatz des Militärs für polizeiliche Aufgaben geführt haben,<sup>45</sup> bedarf es besonderer Anstrengungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, um den Sinn und die Grenzen der geplanten Veränderungen zu vermitteln. Dies ist eine der Kernaufgaben des Secretary of Homeland Security und seines Ministeriums.

Hinzu kommen die massiven Eingriffe in persönliche Freiheiten, die durch den Einsatz des Militärs im Inland entstehen können, etwa wenn beim Einsatz von biologischen Kampfstoffen drastische Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung von Krankheitserregern getroffen werden müssten. Die Gilmore-Kommission meinte dazu in ihrem fünften und letzten Bericht vom Dezember 2003, dass Regeln für den Einsatz von Gewalt im Inland aufgestellt und gründlich geübt werden sollten. Dabei besteht die Schwierigkeit darin, genau zu definieren, wann die Streitkräfte militärische Operationen zur Heimatverteidigung (Homeland Defense) oder polizeiliche Funktionen ausführen. Diese Regeln sollten, so die Kommission, öffentlich diskutiert und festgelegt werden, damit die Bevölkerung auf derartige Einsätze vorbereitet ist.<sup>46</sup>

Die Heritage Foundation Homeland Security Task Force hat vorgeschlagen, Combat Support- und Combat Service Support-Kräfte hauptsächlich in der Army aus den National Guard- und Reserve-Einheiten in aktive Einheiten einzugliedern, damit Einheiten, die zu Missionen in Übersee geschickt werden, nicht mehr in der bisherigen Form von diesen Unterstützungskräften in der National Guard und Army-Reserve abhängig sind. National Guard und Army-Reserve-Einheiten wären dann in der Lage, mehr Verantwortung für Homeland Security zu übernehmen, denn gerade diese Unterstützungskräfte etwa in den Bereichen Kommunikation, Logistik, Nachrichtengewinnung, Sanitätswesen

---

<sup>44</sup> *The Fourth Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving WMD: Implementing the National Strategy* (Santa Monica: RAND National Defense Research Institute, 2002), S. 99-101, 106-107.

<sup>45</sup> Der Posse Comitatus Act war eine Reaktion auf Missbräuche von Bundestruppen in den Südstaaten während des amerikanischen Bürgerkrieges.

<sup>46</sup> *The Fifth Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction: V. Forging America's New Normalcy: Securing Our Homeland, Preserving Our Liberty* (Santa Monica: RAND, 2003), S. 39.

und Kantinen werden für den Einsatz in den Continental United States (CONUS) besonders dringend gebraucht. Für diese Umstrukturierung müsste die Gesamtzahl der aktiven Soldaten erhöht werden. Im Gegenzug könnten die US-Streitkräfte wieder in den Krieg ziehen, ohne eine große Zahl Reserve und National Guard-Einheiten aktivieren zu müssen.<sup>47</sup>

Eine im Oktober 2004 erschienene Studie der RAND Corporation macht ebenfalls Vorschläge, wie sich die US-Armee besser auf potentielle HLS-Aufgaben vorbereiten könnte. RAND schlägt vor, zehn schnelle Eingreifbataillone aus der Army National Guard für die Unterstützung ziviler Behörden nach einem Terrorangriff zusammenzustellen. Die Bataillone sollen in zehn Regionen stationiert sein und jeweils 900 Soldaten umfassen. RAND geht sogar noch weiter und schlägt vor, eine schnelle Eingreiftruppe aus 6'200 aktiven Soldaten zusammenzustellen, die Polizeikräfte verstärken, wichtige Einrichtungen schützen, und Terroristen aufspüren, verfolgen und bekämpfen sollen.<sup>48</sup> Bisher gibt es keine aktiven Truppenteile, die sich ausschließlich der Heimatverteidigung widmen. Im Ernstfall sollen aktive Truppenteile je nach Bedarf in Joint Task Forces zusammengestellt werden.

#### *Neue Rolle der Streitkräfte*

Die Aufgabenverteilung zwischen Militär und zivilen Behörden hat sich geändert. In Zukunft werden die Streitkräfte zunehmend gefordert sein, wachsende Homeland Defense- und Civil Support-Aufgaben mit ihren herkömmlichen Aufträgen abzustimmen.

*Aufgaben und Fähigkeiten für Homeland Defense:* Für eigene Planungszwecke teilt das Pentagon die Bedrohung für CONUS in zwei generelle Kategorien einteilen: Erstens Terroranschläge gegen zivile, wirtschaftliche oder symbolische Ziele, und zweitens asymmetrische Angriffe gegen militärische oder staatliche Ziele, die sowohl als Terroranschläge und als asymmetrische Kriegführung bezeichnet werden.

Für die Bewältigung von Angriffen der ersten Kategorie sind erstrangig lokale und regionale Zivil- sowie Bundesbehörden verantwortlich. Das Militär ist nur in einer unterstützenden Funktion tätig und greift dort ein, wo zivile Institutionen überfordert sind oder bestimmte Fähigkeiten benötigt werden. Dieser As-

---

<sup>47</sup> *Defending the American Homeland: A Report of The Heritage Foundation Homeland Security Task Force*, (Washington D.C.: Heritage Foundation, 2002), S. 78.

<sup>48</sup> Lynn E. Davis, David E. Mosher, Richard R. Brennan, Michael D. Greenberg, K. Scott McMahon, Charles W. Yost, *Army Forces for Homeland Security* (Santa Monica: RAND, 2004).

pekt wird unten eingehender betrachtet. Handelt es sich um die zweite Kategorie von Angriffen, die militärische Einrichtungen und Operationen oder Regierungsinstitutionen betreffen, so kann NORTHCOM speziell dafür zusammengestellte Joint Task Forces (JTF) einsetzen.<sup>49</sup>

Das NORTHCOM wurde im Jahr 2002 gegründet, um alle militärischen HLS-Missionen (Homeland Defense und Civil Support), die vorher von einer Vielzahl anderer militärischer Organisationen durchgeführt wurden, unter einem vereinigten Kommando zusammenzufassen. Der Kommandeur von NORTHCOM, General Ralph E. Eberhart, ist gleichzeitig NORAD-Kommandeur und damit für den Luft- und Weltraum über Nordamerika zuständig. Das Operationsgebiet von NORTHCOM beinhaltet das gesamte Territorium und den Luftraum über den kontinentalen Vereinigten Staaten, Alaska, Kanada, Mexiko, dem Golf von Mexiko, Puerto Rico, den U.S. Virgin Islands und die Meeresgebiete um die USA in einem Umkreis von ungefähr 500 nautischen Meilen.<sup>50</sup> Für Hawaii und andere Inseln im Pazifik ist das Pacific Command (PACCOM) zuständig.

Für dieses Operationsgebiet arbeitet NORTHCOM an einem gemeinsamen Lagebild, das zivile und militärische Informationen zusammenführt. Für dieses Projekt mit dem Kürzel ECHO,<sup>51</sup> das bereits vier Entwicklungsspiralen durchlaufen hat, werden kommerziell erhältliche zivile Daten mit geheimen militärischen Informationen zusammengebracht, die zivilen und militärischen Behörden im Krisenfall Entscheidungen über Reaktionen und Vorsichtsmaßnahmen erleichtern sollen. Dieses Lagebild enthält nicht nur die Bewegungen von Flugzeugen und Schiffen, sondern zum Beispiel auch geographische Daten, Satellitenbilder, Eisenbahnen, Atomkraftwerke und Krankenhäuser. Verfügbar sind nicht nur Ortsangaben, sondern auch weitergehende Informationen, die für die Einsatzplanung wichtig sind, wie etwa Kontaktinformationen und Ressourcen. Einsatzteams vor Ort arbeiten mit GPS-vernetzten tragbaren Computern und können daher ebenfalls ins Lagebild eingeblendet werden.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Die Joint Forces Headquarters-National Capital Region (JFHQ-NCR) zum Beispiel ist in der Nähe von Washington D.C. stationiert und ist für den Einsatz von Bodestreitkräften für die direkte Verteidigung oder die Unterstützung ziviler Behörden und für die Bewältigung von Angriffsfolgen in der Hauptstadtregion verantwortlich.

<sup>50</sup> U.S. Northern Command mission statement, <[http://www.northcom.mil/index.cfm?fuseaction=s.who\\_mission](http://www.northcom.mil/index.cfm?fuseaction=s.who_mission)> (Zugriff: 21. September 2004).

<sup>51</sup> Enhanced Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR) for Homeland Security Operations.

<sup>52</sup> David Hughes, „The Homeland Defense Picture,“ *Aviation Week & Space Technology* 159:13 (29. September 2003). S. 56.

Direkte militärische Einsätze in CONUS müssen vom nationalen Oberbefehlshaber, dem Präsidenten, genehmigt werden. Der Secretary of Homeland Security ist dann für die operationelle Durchführung der Operationen verantwortlich, während der Secretary of Defense weiterhin die Befehlsgewalt über die Streitkräfte innehat.

Angriffe auf militärische oder staatliche Ziele innerhalb der USA, die seit 1997 in Wargames der US-Armee von Red Teams durchgehend eingesetzt worden sind, können auch Auswirkungen auf Auslandseinsätze haben. Sie können die Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträger einschränken, in dem sie innere Sicherheit, internationale Sicherheit und generelle politische Erwägungen miteinander verbinden.<sup>53</sup> Finden sie statt, während die US-Streitkräfte in Übersee operieren, stellen sie eine ganz besonders große Herausforderung dar. Angriffe gegen militärische Verladehäfen, Militärflughäfen, Kommandozentralen und andere militärische oder Regierungsinstitutionen können die Interventionsfähigkeit der USA einschränken oder gefährden, indem sie Truppen noch vor dem Erreichen des Einsatzgebietes in Übersee in den USA aufhalten, festhalten oder gar zerstören.<sup>54</sup>

Im September 2004 sind Informationen über einen Entwurf für die erste umfassende Homeland-Strategie des Pentagon bekannt geworden. Der Entwurf beschäftigt sich unter anderem mit dem Abfangen von transnationalen Terroristen und Massenvernichtungswaffen in internationalen Gewässern, der Verteidigung der ausgedehnten US-amerikanischen Küstenlinien und der Abwehr von tief fliegenden Flugzeugen und Flugkörpern. Zu diesem Zweck wird darüber nachgedacht, NORAD in Zukunft auch zur Überwachung der Küstengewässer einzusetzen.<sup>55</sup> Außerdem sollen kritische Infrastrukturen besser geschützt werden. Zu diesem Zweck will das Verteidigungsministerium die Fortschritte in der Durchführung netzwerkbasierter Operationen nutzen.<sup>56</sup>

Das Papier, das in seinem umfassenden Anspruch an die SDI-Pläne der Reagan-Regierung erinnert, beschreibt eine in die Tiefe gestaffelte, nicht berechenbare und unüberwindbare Barriere aus vernetzten Sensoren und bemannten

---

<sup>53</sup> Richard Brennan, *Protecting the Homeland – Insights from Army Wargames* (Santa Monica: RAND Arroyo Center, 2002), S. 9.

<sup>54</sup> Brennan, *Protecting the Homeland*, S. 15.

<sup>55</sup> Diese Möglichkeit wird bereits mit den ebenfalls an NORAD beteiligten Kanadiern diskutiert. Siehe: Erin Emery, „NORAD may watch for attack from sea, U.S., Canada discuss expanding role,” *The Denver Post* 26. August 2004, S. A-09.

<sup>56</sup> Jason Sherman, „US Drafts Homeland Strategy – Significant Spending Seen on Technology, Reserves,” *Defense News* 27. September 2004, S. 1.

wie unbemannten Plattformen in der Luft, zu Wasser und an Land, um mögliche Gefahren frühzeitig erkennen und neutralisieren zu können. Die drei eng miteinander verbundenen Abwehrbereiche sind: Weltraum und Cyberspace; US-amerikanische Truppen, die weltweit Informationen sammeln und Einsätze durchführen; und Streitkräfte, die die Grenzen und Küstengewässer schützen. Ziel ist es, alle Bestandteile des US-amerikanischen Militärs weltweit zu vernetzen. Werden diese Pläne verwirklicht, so würde dies erhebliche Investitionen in Transformationstechnologien nach sich ziehen.

Die US-amerikanischen Seestreitkräfte werden sich auf einige Veränderungen einstellen müssen. Reserveeinheiten sollen darauf vorbereitet werden, den Seetransport von CBRNE-Waffen in die USA und andere terroristische Bedrohungen abzuwehren. Das Küstenkampfschiff (Littoral Combat Ship) der US-Marine ist zum Beispiel für solche Homeland Defense-Aufgaben gut geeignet, aber es benötigt die Daten von noch zu errichtenden Sensor-Netzwerken, um die ausgedehnten Küsten der USA effektiv schützen zu können. Gerade auch die unbemannten Drohnensysteme, die die Air Force schon im Einsatz hat, könnten dabei gute Dienste leisten.

Die einzige Lücke in der Luftverteidigung sieht die Air Force bei der Abwehr von Marschflugkörpern und Flugzeugen, die unterhalb der Erfassungsgrenze des Radars fliegen. Für das Aufspüren derartiger Eindringlinge werden Sensoren benötigt, die große Räume über lange Zeiträume ohne Unterbrechung überwachen können. Für das Abfangen entdeckter Flugkörper empfiehlt die Luftwaffe ihren neuen Luftüberlegenheitsjäger, die F/A-22, die mit ihrem hoch entwickelten Radar auch Tarnkappen-Marschflugkörper aufspüren und durch ihre Überschallfluggeschwindigkeit ohne Nachbrenner schnell vor Ort sein kann. Zusätzlich sollte es möglich sein, andere in der Gegend befindliche Systeme wie etwa Schiffe oder an Land befindliche Flugabwehrsysteme mit Zieldaten zu versorgen, um zusätzliche Abfangmöglichkeiten zu eröffnen.

Derzeit sind alle Teilstreitkräfte damit beschäftigt, neue Homeland Defense-Aufgaben für Waffensysteme zu finden, die eigentlich noch für Missionen gegen die Sowjetunion während des Kalten Krieges entwickelt wurden, aber erst in den nächsten Jahren angeschafft werden sollen. Damit soll verhindert werden, dass der Kongress diese Programme, die oft schon zehn Jahre oder länger in Entwicklung sind, nun zusammenstreicht, um Gelder für Homeland Defense-Aufgaben freizumachen. Da diese Systeme aber hoch entwickelte Fähigkeiten besitzen, sind sie auch für neue Aufgaben nutzbringend einsetzbar.



Die Homeland-Strategie sieht außerdem vor, National Guard- und Reservekräfte in größerem Umfang als bisher für diese HLS-Aufgaben einzusetzen. Sollten diese Kräfte allerdings langfristig im Irak und in Afghanistan festsitzen, so könnten auch aktive Einheiten für den Heimatschutz vorgemerkt werden. Zudem sollen NORTHCOM und PACCOM bis 2006 ein umfassendes Übungsprogramm zur Heimatverteidigung umsetzen.

Zusätzlich soll die nachrichtendienstliche Beschaffung des Militärs für HLS verbessert werden. Dabei geht es zum Beispiel um die Verbesserung der oben erwähnten Lagebilder und um das Aufspüren von Massenvernichtungswaffen. Eine der größten Herausforderungen für Sensortechnologie ist zum Beispiel das Aufspüren einer gut abgeschirmten Nuklearwaffe auf einem voll beladenen Containerschiff auf See. Für dieses meistgefürchtete Szenario gibt es allerdings bislang noch keine technische Lösung.

Für den Fall, dass diese Abwehrmaßnahmen versagen, sieht die neue Strategie eine deutliche Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten mit zivilen Einsatzkräften vor. Außerdem soll das Pentagon verstärkt Truppen für den Einsatz nach einem Angriff mit ABC-Waffen ausbilden. Für den Einsatz im Inland sollen nicht letale Waffen beschafft werden. Die vorhandene Truppenstärke wird als ausreichend beschrieben.

*Aufgaben und Fähigkeiten für Civil Support:* Die wohl wichtigste Erfahrung aus einer Vielzahl von Planspielen, Übungen und Studien, ist die Feststellung, dass die zivilen Rettungskräfte bei Anschlägen mit CBRNE-Waffen in einem städtischen Großraum schnell überfordert sind, so dass die örtlichen regionalen oder gar nationalen Kapazitäten nicht mehr ausreichen. Dabei geht es z.B. um die Behandlung von Verbrennungsoptionen, um Quarantänemaßnahmen, um Schutzimpfungen und die Behandlung von Seuchenopfern oder um die Evakuierung einer ganzen Stadt und die Versorgung und Dekontaminierung der Flüchtlinge. Die Erfahrung zeigt, dass es immer wieder Situationen gab, in denen Opfer nach Überlebenschancen selektiert werden mussten, weil nur ein Bruchteil der Betroffenen behandelt werden konnte.

Wenn das Militär in solchen Situationen die zivilen Behörden unterstützt, dann liegt die Leitung bei diesen, meist bei der Federal Emergency Management Agency (FEMA), die Bestandteil des DHS ist. Der Schwerpunkt dieser Hilfsmaßnahmen liegt auf der Bewältigung der Folgen terroristischer Anschläge mit CBRNE-Waffen oder deren Androhung. NORTHCOM durchläuft einen vierstufigen Prozess, um eine Anfrage zu beantworten: 1. Was ist passiert? 2. Wer ist zuständig? 3. Welche Einheiten können wir anbieten? 4. Wie organisieren wir

uns, um diese Truppen am effektivsten einzusetzen?<sup>57</sup> In einem nationalen Notstand ist es dem Präsidenten überlassen, zu entscheiden, ob das Militär als Lead Agency agieren kann, um die Gesamtleitung zu übernehmen, auch wenn die Hauptaufgabe eigentlich in den Aufgabenbereich einer zivilen Behörde fallen würde.

Das Militär der Vereinigten Staaten verfügt über eine Vielzahl von Fähigkeiten, um auf ABC-Angriffe und andere Katastrophen zu reagieren. Einheiten können je nach benötigten Funktionen zusammengestellt werden, um in Bereichen wie zum Beispiel Dekontaminierung, Sanitätswesen, Transportwesen und beim Umgang mit zahlreichen Toten schnell zu helfen und zivile Hilfskräfte zu unterstützen. Außerdem kann der Verteidigungsminister über Vorräte an Impfstoffen, Sanitätsartikel und Schutzausrüstungen verfügen.

Das Militär unterstützt FEMA durch ABC-Aufklärung und die Versorgung mit Gerät und technischer Expertise. Viele dieser Hilfeleistung hängen aber von der Verfügbarkeit der Einheiten ab, die oft nicht gewährleistet ist, da diese weltweit im Einsatz sind. NORTHCOM beschreibt den Umfang der Hilfsmaßnahmen wie folgt:<sup>58</sup>

- Unmittelbare Hilfeleistungen (um Leben zu retten, Menschen in Not zu helfen oder um Eigentumsschäden zu mindern)
- Unterstützung von Polizeibehörden durch Gerät, Einrichtungen oder Personal
- Unterstützender Einsatz bei Landfriedensbruch
- Unterstützende Einsätze gegen inländischen Terrorismus
- Unterstützung beim Umgang mit CBRNE-Substanzen
- Unterstützung der Drogenbekämpfung
- Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen (auch mit Sprengstoff und ABC-Waffen)
- Unterstützung ziviler Behörden bei Natur- oder anderen Katastrophen (mit Ausnahme von Terroranschlägen)
- Kooperation mit zivilen Behörden
- Einsatz durch andere Behörden
- Beseitigung von ausgelaufenem Öl und anderen giftigen Stoffen

---

<sup>57</sup> Vince Crawley, „New Command to Focus on Homeland, Boss Says,“ *Navy Times* 23. September 2002, S. 33.

<sup>58</sup> Department of Defense Directives 3025.1, 3025.12, and 3025.15.

- Einsatz bei Unfällen mit verstrahlten Materialien
- Wassernotversorgung
- Einsatz bei Flutkatastrophen und Waldbränden
- Massimmigration
- Transportdienstleistungen

Schon heute ist das Pentagon mit einer Vielzahl von Operationen in die nationale Sicherheitsvorsorge eingebunden. Dabei geht es sowohl um die Unterstützung, Ausbildung und Ausrüstung von Streitkräfteeinheiten zur ABC-Abwehr (Chemical Biological Quick Reaction Force [CBQRF] und Chemical/Biological Incident Response Force [CBIRF]) als auch um die bessere Vorbereitung ziviler Einsatzkräfte, bei der das Verteidigungsministerium mit dem FBI und der FEMA zusammenarbeitet. Hinzu kommen diverse Forschungs- und Entwicklungsprogramme, die Unterstützung des Aufbaus von Metropolitan Medical Strike Teams und die Unterstützung des US Customs Service bei der Beschaffung von Geräten zur Detektion von ABC- und ähnlichen Stoffen an den nationalen Grenzen.

Auch die National Guard wird auf Druck des Kongresses auf HLS vorbereitet. Priorität haben Vorfälle mit Massenvernichtungswaffen. Für diese Fälle stellt die National Guard mit Bundesmitteln in jedem Bundesstaat eine Spezialeinheit mit 22 Gardisten zusammen, so genannte Weapons of Mass Destruction Civil Support Teams (WMD-CST). Diese Teams werden von den Gouverneuren eingesetzt.

*Strukturen:* Die Strukturen des Streitkräfteeinsatzes für HLS sind bisher nur rudimentär ausgearbeitet. Das liegt daran, dass das Pentagon noch keine Homeland-Strategie vorgelegt hat. Die Nationalgarde ist bislang am besten organisiert und auf mögliche HLS-Aufgaben vorbereitet. Ihre Hauptquartiere sind zu schnell reaktionsfähigen Standing Joint Force Headquarters zusammengefasst worden. Fast alle Bundesstaaten mit der Ausnahme von Kalifornien und zweier Territorien haben feststehende Abkommen (Emergency Mutual Assistance Compacts oder EMACs) abgeschlossen, die es ermöglichen, Einheiten und Gerät in anderen Bundesstaaten einzusetzen. Die anfordernden Staaten sind jeweils für alle Kosten verantwortlich und haften für Folgen der Einsätze.<sup>59</sup> Diese Abkommen ermöglichen es, schnell und ohne bürokratische Hürden National

---

<sup>59</sup> Steven H. Blum, Lieutenant General, Chief of the National Guard Bureau, Rede vor dem Treffen der National Governors Association, 22. Februar 2004.

Guard-Kräfte aus mehreren Staaten zusammenzuziehen, wenn die örtlichen Kräfte überfordert sind.

NORTHCOM ist für den Einsatz aller Truppen in den USA verantwortlich, hat aber nur wenige eigene Truppen. Notwendige Kräfte werden nach Bedarf in Joint Task Forces zusammengestellt und NORTHCOM unterstellt. Das Hauptquartier befindet sich auf der Peterson Air Force Base in Colorado Springs. Dort arbeiten etwa 500 Beamte und Militärs. Bisher existieren nur einige Joint Task Force Hauptquartiere, etwa zum Schutz der Hauptstadt und der Regierung, denen bei Bedarf Truppen unterstellt werden. Die Joint Task Force - Civil Support (JTF-CS) ist das Hauptquartier für alle Truppen des Verteidigungsministeriums, die einer Bundesbehörde für die Bewältigung der Folgen eines Anschlages mit CBRNE-Waffen unterstellt werden. Viele Fragen zu NORTHCOM bleiben weiter offen, so zum Beispiel ob NORTHCOM eigene schnelle Eingreifverbände erhalten soll oder wie das Verhältnis zwischen NORTHCOM und der National Guard aussehen wird. Es bleibt ebenso offen, welche Rolle NORTHCOM bei der Entwicklung neuer Technologien spielen soll.<sup>60</sup> Das Joint Force Headquarter Homeland Security ist inzwischen von Virginia zu NORTHCOM nach Colorado verlegt worden. Es ist zu erwarten, dass die noch zu veröffentlichende Homeland-Strategie des Pentagons viele dieser Fragen beantwortet.

*Bewertung:* Die Umverteilung von Geldern und Truppen führt im Pentagon zum Teil noch zu heftigem Widerstand, wie dies z.B. auch bei der Diskussion über Stabilisierungsoperationen der Fall war. Da bei einer Umverteilung der Aufgaben die Gesamtzahl der Streitkräfte bisher nicht zunimmt, gibt es Befürchtungen, dass bei der Zuweisung weiterer oder gar aktiver Einheiten für HLS die Flexibilität für andere Einsätze in Übersee verloren geht. Traditionell legt das Pentagon großen Wert auf die Erhaltung der Fähigkeit, Kriege überlegen gewinnen zu können, und hält die bestehenden HLS-Fähigkeiten für ausreichend. Widerstand gegen designierte, aktive Truppenteile, die ausschließlich auf HLS-Einsätze vorbereitet werden, ist sowohl aus der US Army als auch im Kongress zu erwarten. Und selbst die Führungsspitze der National Guard möchte die Civil Support Teams nicht ausschließlich für HLS eingesetzt sehen, sondern plädiert dafür, diese auch für den Auslandseinsatz auszurüsten und zu organisieren.<sup>61</sup>

Der Konkurrenzkampf zwischen dem Verteidigungs- und dem Heimatsicherheitsministerium bzw. NORTHCOM um Gelder, militärische Fähigkeiten

---

<sup>60</sup> Duncan, *A War of a Different Kind*, S. 116.

<sup>61</sup> Steven H. Blum, Lieutenant General, Chief of the National Guard Bureau, Rede vor dem Treffen der National Governors Association, 22. Februar 2004.

und Truppen wird wahrscheinlich schärfer werden, vor allem, wenn es zu weiteren Anschlägen in den USA kommen sollte. Noch sind die Prioritäten sehr klar gesetzt: Das Pentagon hat für das Haushaltsjahr 2005 447 Mrd. US\$ erhalten und DHS 32 Mrd. US\$. Sollte Donald Rumsfeld weiterhin Verteidigungsminister bleiben, und Amerika an seinem globalen Engagement festhalten, so wird sich an dieser Verteilung vermutlich nur wenig verändern. Wie dann aufwändige neue Systeme zur Heimatverteidigung entwickelt und angeschafft werden sollen, bleibt rätselhaft.

Der konkurrierende Bedarf an Truppen entwickelt sich zu einem zunehmenden Problem, das die bisherige Organisationsform der US-amerikanischen Streitkräfte grundsätzlich in Frage stellt. Die Notwendigkeit, National Guard- und Reserveeinheiten einberufen zu müssen, um in Übersee Operationen durchführen zu können, erweist sich als große Systemschwäche, da gerade die meistbenötigten Experten in Reserve- und National Guard-Einheiten anzutreffen sind. Und diese Spezialisten wie z.B. Sanitäter, Pioniere, Fernmeldespezialisten, Feldjäger, Dekontaminations- oder Aufklärungseinheiten werden meist auch für HLS- und Civil Support-Einsätze am dringendsten gebraucht.

Sorgt das Militär nicht für eine ausreichende Verfügbarkeit dieser besonders nachgefragten Einheiten in Übersee wie auch im Heimatland, könnte es zu konkurrierenden Truppenanforderungen zwischen NORTHCOM und dem Oberkommandierenden in einem Konfliktgebiet kommen. Dies könnte im Falle eines größeren regionalen Konfliktes in Übersee dann passieren, wenn ein Gegner zusätzlich etwa durch Spezialeinheiten, Agenten oder Terroristen direkt die USA angreift. Dann würden etwa US-amerikanische Spezialeinheiten, die auf Guerilla- und Terrorismusbekämpfung spezialisiert sind, zuerst in der Heimat Gefahren abwehren müssen, bis sie anschließend im Konfliktgebiet eingesetzt werden können. Derartige Engpässe im Bereich der Spezialeinheiten wurden durch verschiedene Wargames identifiziert und werden inzwischen behoben.<sup>62</sup> Für andere Spezialisten oder eine grundlegende Umorganisation der US-amerikanischen Streitkräfte gibt es bisher keine Pläne.

Kontrovers ist ferner die inländische Beschaffung nachrichtendienstlicher Informationen durch das Militär. Bei der Drogenbekämpfung ist das Verbot der Ermittlungstätigkeit im Inland schon gelockert worden. Versuche der Bush-Administration, für den Kampf gegen den Terrorismus privatwirtschaftliche und behördliche Datenbanken für den CIA zugänglich zu machen, sind bisher am

---

<sup>62</sup> „Increase in US special forces grows,” *Janes's Defence Weekly* 23. Juli 2003, <<http://www4.janes.com>> (Zugriff: 26. September 2004).

Kongress gescheitert. Trotzdem gibt es Anzeichen, dass sich NORTHCOM für die Beschaffung verwertbarer nachrichtendienstlicher Informationen aus dem Inland zu interessieren beginnt.<sup>63</sup>

Bei der Planung der militärischen Unterstützung ziviler Behörden gibt es noch viele offene Fragen. So ist es zum Beispiel für das Militär sehr schwierig abzuschätzen, wo die Schwächen der zivilen Einsatzkräfte liegen, die das Militär im Krisenfall ausgleichen muss, und wie schnell es gelingt, solche Fähigkeiten zu verbessern. Dies wird in den kommenden Jahren zum Beispiel durch gemeinsame Ausbildung oder durch Übungen herausgefunden, die Verantwortliche von NORTHCOM, militärischen Einheiten, Behörden der Bundesstaaten und lokalen Institutionen zusammenbringen.

### Schlussfolgerungen

Die Erfahrung zeigt, dass institutioneller Wandel meist erst dann stattfindet, wenn das Versagen bestehender Strukturen etwa durch einen spektakulären Angriff offensichtlich wird. Dies ist in den USA geschehen und hat zur massivsten Reorganisation der Bundesregierung seit dem Beginn des Kalten Krieges geführt. Ob und wann ein ähnliches Umdenken in den europäischen Staaten oder gar auf Ebene der EU geschehen wird, bleibt offen.

Die Veränderungen an der Spitze der US-amerikanischen Exekutive haben auf jeden Fall dazu beigetragen, dass HLS mehr Aufmerksamkeit erhält. Die neuen Entscheidungsstrukturen müssen sich aber erst in den Konflikten innerhalb der Administration bewähren. Die Erfahrung mit dem National Security Council-System (NSC) der USA hat gezeigt, dass ein perfekt konstruiertes System nur dann funktionieren kann, wenn sich die Hauptbeteiligten an die Spielregeln halten. Dies bedeutet zum Beispiel, dass sich der Homeland Security Advisor auf die Rolle beschränkt, politische Entscheidungsprozesse zwischen den Ministerien zu koordinieren und dem Präsidenten Handlungsoptionen vorzulegen. Er selbst sollte keine politische Rolle spielen, um als Ausgleich und Schlichter zwischen den Ministerialbürokratien wirken zu können. Gleichzeitig ist der Präsidentenberater darauf angewiesen, dass ihm die Ministerien zuarbeiten und nicht versuchen, ihn zu umgehen. Auch wenn dies von außen nicht immer klar sichtbar und einschätzbar ist, so stimmen doch viele Beobachter darin überein, dass das NSC-System unter Bush nicht so funktioniert, wie es vorgese-

---

<sup>63</sup> Robert Block and Gary Fields, „Is Military Creeping Into Domestic Law Enforcement?“ *Dow Jones Newswires* 9. März 2004.

hen ist. Vizepräsident Cheney hat ein paralleles NSC-System aufgebaut, das mit dem offiziellen konkurriert und nicht mit Karriere-, sondern mit politischen Beamten besetzt ist. Im Ergebnis entsteht der Eindruck, dass viele Entscheidungen zwar zwischen dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten abgesprochen, aber unzureichend mit den Ministerien koordiniert werden. Besonders das Außenministerium wird bei vielen Entscheidungen zu Gunsten des Pentagons übergangen. Daher kann es berechtigte Zweifel geben, dass diese neuen Institutionen, in denen viele derselben Akteure sitzen, ihren vollen Nutzen entfalten können.

Die neuen US-amerikanischen Institutionen, und ganz besonders das DHS, sind erst im Aufbau und müssen eine Vielzahl neuer Direktiven und Pläne umsetzen, deren Wirkung noch abzuwarten ist. Der wichtigste Schritt, um Ordnung und Übersicht in einem Wirrwarr von Plänen von der lokalen bis zur Bundesebene zu schaffen, war das Einsetzen des Secretary of Homeland Security und seines Ministeriums. Dieses soll einheitliche Befehlswege herstellen, d.h. das gesamte Instrumentarium des Bundes steuern, um den Bundesstaaten und lokalen Behörden im Katastrophenfall zur Seite zu stehen. Ob diese Mammutaufgabe gelingen wird, hängt wesentlich von der Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten, dem Pentagon, dem DHS und dem Kongress ab.

Der zweite Schritt ist die Entwicklung des National Response Plans, der alle untergeordneten Pläne integrieren soll. Dieser umfassende Plan, der sämtliche Aktivitäten vor und nach einem Anschlag bundesweit vereinheitlichen soll, ist immer noch in Bearbeitung und bisher nur in einer vorläufigen Version erhältlich.

Viele schwerwiegende Sicherheitslücken bleiben weiter offen. Was besonders gefährdete Infrastruktureinrichtungen betrifft, vertritt die Bush-Administration weiterhin die Linie, dass die Privatwirtschaft vor Einmischungen des Staates geschützt werden sollte und aus Eigeninteresse Schutzmaßnahmen treffen wird. Dies ist aber bisher nicht passiert, da die betroffenen Industrien um ihre Wettbewerbsfähigkeit fürchten. Marktkräfte haben in diesem Fall versagt, aber der US-amerikanische Staat handelt nicht, da das Pentagon finanziell Priorität erhält. Daher bleiben große Seehäfen, Chemieanlagen, Energieinfrastruktur und ähnliche gefährdete Einrichtungen weitgehend ungeschützt. Dabei muss auch beachtet werden, dass der Schutz der zu 85 Prozent im Privatbesitz befindlichen Infrastruktur eine kaum lösbare Aufgabe ist. Sensornetzwerke könnten helfen, Anlagen zu schützen, deren Zerstörung entweder eine große Zahl Menschenleben kosten würde oder die für das Funktionieren der Volkswirtschaft unerlässlich sind. Über die Leistungsfähigkeit eines solchen Schutzes ist bisher politisch

nur indirekt über die Haushaltszahlen entschieden worden. Und es sieht so aus, als würde der Kongress eine solidere Finanzierung derartiger Maßnahmen erst nach einem weiteren Angriff ernsthaft in Betracht ziehen.

Politisch Verantwortliche auf beiden Seiten des Atlantiks sollten sich darüber Gedanken machen, wie sie ihren Wählern im Nachhinein erklären wollen, warum zum Beispiel Chemieanlagen mit hoch toxischen Substanzen kaum geschützt werden oder warum nur ein Bruchteil der Opfer eines Anschlags ausreichend schnell medizinisch versorgt werden konnte. Dies sind politische und ethische Probleme, die auch zu rechtlichen Konsequenzen wie etwa Schadensersatzklagen von ungeahnten Ausmaßen führen könnten.

Die Konsequenzen der US-amerikanischen HLS-Strategie wirken sich aufgrund des intensiven Austausches an Gütern und Reisenden in der globalisierten Wirtschaft unmittelbar auch auf Europa aus. Bisher haben es die Europäer weitgehend den Amerikanern überlassen, Sicherheitsstandards zu definieren und Forderungen zu deren Erreichung zu stellen. Da die USA Sicherheitsprobleme gerne so weit wie möglich von ihren Küsten entfernt lösen und andere Staaten keine, andere oder weit weniger strenge Sicherheitsvorkehrungen treffen, wird dies immer wieder zu diplomatischen und weniger diplomatischen Reibereien führen. Eine Antwort darauf wäre die gemeinsame Entwicklung von Standards, z.B. im Rahmen der NATO. Dafür wäre außerdem eine europäische HLS-Strategie sehr hilfreich, um gemeinsame Ziele zu definieren.

Der Zusammenhang zwischen Auslandseinsätzen und der Sicherheit im Heimatland sollte auch in Europa ernst genommen werden – vor allem, wenn es europäische Regierungen mit dem Krieg gegen den Terror ebenso ernst meinen wie die USA. Außerdem könnte Europa auch von einem besseren Schutz der Küsten und Landesgrenzen durch Sensornetzwerke und schnelle Abfangeinheiten profitieren. Damit könnten nicht nur Terroristen bekämpft werden. Ein derartiges Netzwerk wäre auch gegen Drogenkuriere, Schmuggler, Menschenhändler, illegale Immigranten oder Umweltverschmutzer einsetzbar und könnte damit viele Probleme lösen, mit denen Europa gerade auch im Mittelmeerraum konfrontiert ist. Der von der Bundeswehr anvisierte Eurohawk zum Beispiel wäre für ausgedehnte Überwachungsmissionen sehr gut geeignet, während die K-130 Korvette der Bundesmarine die Rolle des Küstenkampfschiffes der US-Navy übernehmen könnte. Der Vernetzung derartiger Einheiten, die einen Informationsaustausch oder gar die zeitweilige Übergabe der Kontrolle einer Drohne von einer Landstation an ein Kriegsschiff ermöglichen könnte, sollte eine hohe Prio-



rität eingeräumt werden, da dies die Effektivität beider Systeme um ein Vielfaches steigert.

Eine besondere Herausforderung ist die Vernetzung militärischer und ziviler Informationssysteme, da das Militär Probleme mit dem Schutz geheimer Daten noch lösen muss. Die Notwendigkeit, geheime Informationen zivilen Behörden zugänglich zu machen, hat dazu geführt, dass lokale Entscheidungsträger und Einsatzkräfte Sicherheitsüberprüfungen über sich ergehen lassen mussten, um im Notfall wichtige Informationen erhalten zu können. Die notwendigen organisatorischen Strukturen und Protokolle für den Austausch von Informationen müssen noch entwickelt werden. Dies wird nicht billig sein. Schon die Schaffung des DHS ohne technische Verbesserungen soll geschätzte drei Mrd. US\$ kosten.<sup>64</sup>

Die Auswirkungen auf die langfristige Streitkräfteentwicklung zeichnen sich in Umrissen ab, sie werden aber eher vom globalen Krieg gegen den Terror als von konkreten HLS-Anforderungen getrieben. Viele Transformationstechnologien eignen sich zum Einsatz auf einem Schlachtfeld ebenso wie zum Schutz des Heimatlandes. Und gerade solche Technologien und Qualifikationen, die für Stabilisierungsoperationen oder zum Einsatz gegen asymmetrische Kräfte benötigt werden, können für HLS-Missionen gut eingesetzt werden.<sup>65</sup> Dabei geht es zum Beispiel um Spezialkräfte, die im Umgang mit der Zivilbevölkerung geschult sind und verdeckt gegen Terrorzellen vorgehen können. Und wo die Vernetzung von Sensoren und Wirksystemen auf dem Schlachtfeld dazu beiträgt, wenige Systeme auf großem Raum einsetzen zu können, damit diese weniger leicht auffindbar und angreifbar werden, können dieselben Technologien die Überwachung großer Räume mit wenigen Einheiten ermöglichen, was Kosten sparen würde. Der Ansatz, leichtere, besser transportierbare und vernetzte Landssysteme zu entwickeln, um Marschzeiten in Einsatzgebiete dramatisch zu reduzieren, ist auch aus der Perspektive möglicher Einsätze im Heimatland sinnvoll. Die höhere Mobilität und die geringeren logistischen Erfordernisse würden sich auch bei einem Katastropheneinsatz oder nach einem Terroranschlag auszahlen.

Militärische Planer erwarten, dass sich die Quadrennial Defense Review (QDR) im Jahr 2005 hauptsächlich mit Terrorismus und den Nachwirkungen von Kampfhandlungen bzw. der Wiederaufbauphase beschäftigen wird. Home-

---

<sup>64</sup> Lawrence P. Farrell, Jr., „Information Sharing Key to Homeland Security,” *National Defense Magazine* Oktober 2002 <<http://www.nationaldefensemagazine.org/article.cfm?Id=902>> (Zugriff: 7. November 2004).

<sup>65</sup> Siehe hierzu auch die Ausführungen von Ralph Thiele in diesem Band.

land Defense wird in diesem Zusammenhang nicht erwähnt. Ähnlich wie in der 2006 Strategic Planning Guidance vom Frühjahr dieses Jahres wird es hauptsächlich um irreguläre (Aufstand in Irak), katastrophale (CBRNE-Waffen), disruptive (dem Gegner zugängliche Hochtechnologiewaffen wie etwa Cyber-Angriffe) und konventionelle Bedrohungen gehen.<sup>66</sup> Daraus soll abgeleitet werden, welche Kräfte für solche Operationen benötigt werden und wie diese auszurüsten sind. Sicherheitspolitische Analysten schlagen schon lange vor, Einheiten speziell für Stabilisierungsoperationen aufzustellen. Ob dies geschieht oder nicht, der Krieg gegen den Terror, den das Militär nun auch im Inland führen soll, wird in jedem Fall Auswirkungen auf die Streitkräfteentwicklung und die Beschaffungsprogramme haben.

Obgleich die Regierungen in Europa zurzeit mit anderen Reformen (Arbeitsmarkt, Sozialwesen, Bildungswesen etc.) ausreichend beschäftigt sind, bleibt es Aufgabe der zuständigen Ministerien und auch der Streitkräfteführung, sich für Veränderungen einzusetzen, die die Fähigkeiten europäischer Staaten verbessern, Angriffe mit katastrophalen Folgen zu verhindern und effizienter auf diese reagieren zu können. Dies ist nur ressortübergreifend möglich, was jedoch einen geschickten Koordinator erfordert, der oft institutionell nicht einmal vorgesehen ist. Strebt Europa eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik an, so würde es Sinn machen, auch eine gemeinsame, europäische HLS-Strategie zu entwickeln und umzusetzen. Gleichzeitig sollten die Europäer durch optimierte Entscheidungsabläufe und effizientere, netzwerkbasierte Operationen vorhandene Mittel besser einsetzen.

---

<sup>66</sup> Jason Sherman, „U.S. War on Terror Looms for QDR,” *Defense News* 25. Oktober 2004, S. 4.

Anja Dalgaard-Nielsen

## **Homeland Security and the Role of the Armed Forces: A Scandinavian Perspective**

### **Homeland Security and Scandinavia: Why Care?**

The Scandinavian countries occupy a quiet corner of the world and take up very little space on the map. With a pragmatist and consensus oriented political culture and almost perfect overlap between state and nation the citizens of Denmark, Norway, and Sweden have been spared the experience of leftist terrorism that plagued countries like Italy and Germany in the 1970s and 1980s, as well as the separatist violence that has beset for example the United Kingdom and Spain for decades.

To date Scandinavia has neither produced terrorist groups, nor been their target. On the face of things, the region should take a limited interest in counter-terrorism and homeland security and, in turn, be of limited interest to students of these fields. Yet, the plot of September 11th illustrated the transborder nature of the threat from large-scale terrorism. If some countries do a bad job on counter-terrorism, others will suffer the consequences as well. When it comes to protecting against attacks with contagious diseases or attacks on international critical infrastructure or transportation networks, the chain is no stronger than the weakest link. Despite their smallness, the actions and omissions of Scandinavian countries might have real consequences for other countries.

Moreover, arguably the Scandinavian experience, exactly because of the political culture and smallness of Denmark, Norway, and Sweden, offers lessons of broader relevance. Most likely it should be easier to establish an overview of critical infrastructure and its interdependencies, standardize procedures and equipment, apply systematic and uniform risk assessment tools, and achieve effective cross-governmental coordination in a geographically limited area, populated by relatively homogenous populations – populations characterized by a high level of trust in the authorities. All in all, Scandinavia ought to represent a benign environment for enhancing homeland security and thus the Scandinavian experience should illustrate the possibilities, but also the sticky points when it comes to forging homeland security policies for a larger area.

This article explains the Scandinavian approach to homeland security. With special emphasis on Denmark, it provides an overview of threat perception and reaction to September 11th and discusses the challenges and opportunities entailed in the recent merger of the Danish Civil Emergency Management Agency and the Ministry of Defense. Finally, it highlights concepts and lessons from Scandinavia that should be of broader interests in the search for a European homeland security strategy.

### **From the Soviet Collapse to September 11th, 2001**

In security matters, the 1990s were a relatively carefree decade for the Scandinavians. The Soviet collapse left them in a benign geostrategic environment, surrounded by friends and with no traditional territorial threat to their homelands. However, it was also a decade in which global mobility, communication, and asymmetric threats gradually took centerstage, making the influence of geography and size on security less clear cut. Cyber security, environmental security, vulnerabilities in critical infrastructure, organized crime, migration, and terrorism were among the new topics.<sup>67</sup>

In this environment a transformation of both civilian crisis management systems and defense concepts slowly got under way in all three countries. During the Cold War both Denmark, Norway, and Sweden operated with the concept of “total defense,” entailing the mobilization of all available resources – public and private, civil and military – for a coordinated defense effort in case of a Soviet attack. As territorial defense became less pre-imminent, “total defense” instead became a question of coordinating a number of different actors, including the military, in support of civilian authorities to harden and defend the homeland against the variety of new risks and threats that came to the fore.

Scandinavian interest in the area covered by the “soft” side of homeland security – vulnerability reduction and civil protection – grew gradually over the 1990s. Within the Scandinavian welfare state tradition – a tradition giving the state a wide range of responsibilities for the security and welfare of the citizens – it was natural that the state should take the lead in protecting citizens and critical societal functions against a broad range of natural and man-made risks.

---

<sup>67</sup> Jonas Holmgren and Jan Softa, *Functional Security. Comparative Analysis of the Nordic States' Agenda in the Fields of Critical Infrastructure, IT Security, NBC Issues and Terrorism* (Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 2002), pp. 140-175.

Norway and Sweden had already during the late 1990s initiated or carried out comprehensive vulnerability analysis and organizational restructuring to better deal with the risks and security threats of the post-Cold War environment. Whereas U.S. policymakers in the wake of September 11th opted for an organizational consolidation of homeland security tasks within a new Department of Homeland Security, the Scandinavians maintained the principle of sectoral responsibility: The agency, which has day-to-day responsibility for a certain public service, maintains responsibility for that service in case of a crisis or catastrophe. Each public agency thus, assisted by the national emergency management agency, has the responsibility to develop emergency plans. Still, all countries eventually concluded that there was a need to strengthen the central coordinating capability to handle major crises and emergencies.<sup>68</sup>

The Norwegian vulnerability commission reported in the year 2000, emphasizing among others the importance of cross-governmental cooperation to prevent and respond to major crises. A new directorate for societal security and preparedness was established under the Ministry of Justice. The directorate monitors development of risks and vulnerabilities in all sectors of the Norwegian society and promotes research.<sup>69</sup>

The Swedish Commission on Vulnerability and Security reported in May 2001. It called for a more comprehensive view on the vulnerabilities of Swedish society and for taking the interdependence between different functional sectors more into account. It also pointed to deficiencies in the ability to manage a major crisis spilling over administrative and functional borders. A new directorate for civil security – Krisberedskapsmyndigheten – under the Ministry of Defense was established to remedy the identified deficiencies. The directorate is responsible for analysis and evaluation of the development of vulnerabilities in all sectors of Swedish society and for advising the government on how to prioritize between different tasks and distribute resources between the different functional sectors and ministries in order to enhance the security of the homeland.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Typically the national emergency management agency also had responsibility to issue standards and guidelines for the local and regional emergency response systems.

<sup>69</sup> Statens forvaltningstjeneste, *Et sårbart samfunn*, NOU 2000:24 (Oslo: Statens forvaltningstjeneste, 2000), pp. 1-7. Efforts to enhance civil-military cooperation have also taken place. A joint civil-military exercise to train procedures for military support for the police in a crisis situation took place in September 2004. For information on the exercise, see <<http://www.mil.no/ovelser/kristiania04/start/>> (accessed: 15 September 2004)

<sup>70</sup> The Swedish Commission on Vulnerability and Security, *Vulnerability and Security in a New Era – A Summary*, SOU 2001:41 (Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, 2001).

September 11th elevated the threat of terrorism and added impetus to the process in which Scandinavian defense concepts and civilian crisis management systems were being recast. Particularly Danish authorities were, as discussed below, set scrambling to catch up with the Scandinavian neighbours in the area of civil protection.

Though it remains the dominant perception that the direct terrorist threat to Scandinavia is limited, it is also understood that Al-Qaida-inspired terrorism operates across borders, and that, in increasingly interdependent societies, consequences of attacks will be felt far from the immediate impact zone. Thus, Scandinavians might suffer the consequences of attacks elsewhere, and their own homelands can no longer be considered immune due to privileged historical and geographical circumstances.

Moreover, military engagements in Afghanistan and Iraq respectively have brought Norway and Denmark to the attention of elements of the al-Qaidaist movement. In May 2003, Norwegian interests abroad were identified by Ayman al-Zawahiri, Osama bin Laden's second in command, as legitimate terrorist targets, presumably due to Norway's presence in Afghanistan. In August and September 2004, Denmark was threatened with attacks by two different obscure extremists groups, demanding a withdrawal of Danish troops from Iraq. Home grown problems of alienation and discrimination might provide extremist organizations with potential recruits among the Muslim communities in Scandinavia itself, as is the case in other European countries. Though the Scandinavians have been spared trouble at home, young Danish citizens are for example known to have trained in terrorist camps in Afghanistan, Pakistan, and Bosnia, and to have engaged in violent Jihad in Chechnya and Afghanistan.<sup>71</sup>

In sum, the Scandinavians clearly have a stake in homeland security. Today, interdependence with the rest of the world, international military engagements, and home grown problems partly offset the benefits of smallness, traditional inconspicuousness, and a fortunate geostrategic position. However, the Scandinavians have maintained the all-hazard approach to homeland security forged over the course of the 1990s, framing policies to deal with a broad range of risks, not primarily terrorism. Though the American term "homeland security" is in common use, Scandinavians also use other expressions such as "societal security" or "comprehensive security" to explain the objective of the transformation.

---

<sup>71</sup> Danish Security Intelligence Service, *Annual Report 2002* (Copenhagen: Danish Security Intelligence Services, 2002), pp. 39-40.

### **Reacting to September 11th – the Danish Experience**

Denmark had been slower to reform its domestic security system than its Scandinavian neighbours. When the hijacked aircraft hit their targets in New York and Washington D.C., Denmark had not completed a comprehensive national vulnerability analysis. There had not been a joint national crisis management exercise for more than a decade and the definition of total defense had not been revised since 1986. Finally, the national emergency plan – the game plan for how different parts of the government, local authorities, the private sector, and the public were to react and interact in case of different crisis scenarios – had not been updated over the 1990s to reflect the new security threats.<sup>72</sup>

With the terrorist attacks on the U.S., however, Danish authorities swung into action. With new anti-terrorism legislation the police and security services were given broader powers to monitor, search, and detain suspects in terror related cases.<sup>73</sup> The budget of the Danish Security Intelligence Service – the Danish MI5 – received a significant boost. Counterterrorism was elevated to the top of the agenda and a number of new outreach activities were initiated to increase the ability of employees of universities, certain private sector companies, the Danish Rail etc. to spot and react to suspicious activities.<sup>74</sup>

The national emergency plan was updated and more resources were allocated to the Danish Emergency Management Agency (DEMA). New DEMA equipment such as protective gear against chemical weapons and equipment to prevent the collapse of tall buildings was procured. Moreover, it was decided to reactivate the practice of national tabletop crises management exercises. The

---

<sup>72</sup> Peter Wehler, *Terrorberedskabet i Danmark* (Copenhagen: Danish Emergency Management Agency, 2003), <[http://www.brs.dk/diverse/terrorberedskaber\\_i\\_danmark.htm](http://www.brs.dk/diverse/terrorberedskaber_i_danmark.htm)> (accessed: 10 January 2004).

<sup>73</sup> „Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige, Lov nr. 378 af 06/06/2002 (gældende)“; Jørn Vestergaard, „Anti-Terrorpakken – den strafferetlige del,“ *Lov & Ret*, 1/2002, pp. 1-5.

<sup>74</sup> Arguably the targeted outreach activities of the Danish Security Intelligence Service works better than general alerts of the US Homeland Security Advisory System. It avoids fanning a general feeling of anxiety. It provides information about what possible tell-tale signs of potential terrorist activity a specific audience should be aware of within their specific sector. The targeted outreach activities are also less easily politicized as they cannot be used as bureaucratic tail covering, as the general alerts of U.S. authorities occasionally appear to do. The question remains, however, if the general public should not be further involved. Since civilians are on the front lines it is only logical that they should participate actively in prevention and response activities. It is worth considering making first aid education part of the school curriculum and make occasional evacuation and emergency drills obligatory within both the public and private sector.

first took place in the fall of 2003 and henceforth there will be a national table-top exercise every second year.<sup>75</sup>

September 11th and the anthrax letters that terrorized the U.S. East Coast in the months that followed also led to a re-evaluation of the CBRN threat against the Danish homeland. A new National Centre for Biological Defence was established. The responsibility for preventing and responding to various potential CBRN threats remains divided between the new Center, DEMA, and “Statens Institut for Strålehygiene” under the Ministry of the Interior. Yet, the area has clearly obtained greater priority after a decade in which the danger of a CBRN attack on Danish soil was regarded as almost nil, and practitioners claim that co-operation between the various agencies responsible for protecting the Danes against CBRN attacks works well.<sup>76</sup>

The Danish vulnerability commission reported in January 2004, delivering conclusions and recommendations resembling those of its Norwegian and Swedish counterparts.<sup>77</sup> The commission called for more emphasis on vulnerability reduction in all sectors of society, and the development of a capacity to monitor and study the development of societal vulnerabilities in a comprehensive way. It also called for the development of risk-assessment tools to be applied across the different functional sectors of society to guide the distribution of resources. Finally, it emphasized, the need for improved cross-governmental coordination and communication to respond to major incidents in an effective manner.<sup>78</sup>

Today, the vast majority of DEMA’s resources are consumed by issues and activities related to crisis response rather than research and vulnerability reduction. The ability to monitor the development of vulnerabilities and create a cross-governmental overview is lacking. In these respects, Denmark still needs to catch up with its Scandinavian neighbours.

In other areas, however, Denmark aimed for a leadership position. With military participation in both Afghanistan and Iraq and a government with a

---

<sup>75</sup> Michael Queck, „Forsvarets Beredskabsplan,“ *Forsvaret* 2 (May/June 2004), p. 8.

<sup>76</sup> Author’s interviews, Copenhagen, 27. and 28. September, 2004. Claus Arboe-Rasmussen, „Vi afprøvede samarbejdsformen under Danmarks EU-formandskab sidste år,“ *Folk og Forsvar* 1 (February 2003), p. 3.

<sup>77</sup> Udvalget for National Sårbarhedsudredning, *National Sårbarhedsudredning* (Birkerød: Danish Emergency Management Agency, 2004).

<sup>78</sup> Ministry of Defence, *Some Danish Initiatives in the Aftermath of 11 September* (Copenhagen, Ministry of Defence, 2003), <<http://www.fimn.dk/NR/rdonlyres/AACFA6D0-B2BA-402F-9771-93F087B28AD6/0/11sep.pdf>> (accessed: 17. September 2004); Udvalget for National Sårbarhedsudredning, *National Sårbarhedsudredning* (Birkerød: Danish Emergency Management Agency, 2004), pp. 53-54.



strong disposition for Transatlantic cooperation, the Danish defense transformation received a boost. The four-year Danish defense agreement of 2004 identified two primary tasks for the armed forces: To participate in international crisis management efforts and to support civilian authorities in the provision of homeland security in case of a terrorist attack or a major disaster. Specifically, the military would assist in guarding critical infrastructure, evacuation, sanitary support, and de-contamination of CBRN polluted areas.<sup>79</sup> The new defense agreement obliges the military to develop and maintain the capabilities to lift homeland security tasks, capabilities that had been downgraded over the 1990s as the territorial threat disappeared.<sup>80</sup>

Many details of the new agreement remain to be worked out. It is not yet clear to what extent the equipment profile of the armed forces will need to change. It is also not clear whether certain military capabilities should be earmarked for homeland security. It is clear, however, that the intention is to standardize the equipment of first responders and military forces to the greatest possible extent to enhance flexibility and interoperability. It is also certain that the Defense Agreement will lead to adjustments in the education of conscripts and of volunteers in the Danish Home Guard in order to strengthen Danish homeland security.

In future Danish conscripts will serve four months. The education of these conscripts will be attuned to homeland security needs and focus on tasks such as guard duty, first aid, fire fighting, de-contamination etc. Within three years of completing their education these conscripts will remain available for call up in case of a major disaster or emergency. A total defense force consisting of 12'000 conscripts will thus be available for homeland security tasks.

The Danish Home Guard will likewise focus more on homeland security needs. The Home Guard has almost 60'000 members and a tradition for assisting DEMA or the police in connection with disasters or large public events. If requested by the police the Home Guard can assist with specific tasks in peacetime such as monitoring and guarding critical facilities providing sanitary units and assist with traffic control. Since the year 2000 a force of up to 3'000 Home Guard volunteers with enhanced education and equipment has been taking over tasks that were previously solved by the regular armed forces. With the new de-

---

<sup>79</sup> „Arbejdsgruppen vedrørende en samling af det civile beredskab og forsvarets opgaver,“ Copenhagen, December 2003; Forsvarsforlig, Ministry of Defense, Copenhagen, 10 June 2004.

<sup>80</sup> N.-J. K. Kvist, „Hærens Operative Kommandos rolle i totalforsvaret,“ *Militært Tidsskrift* 5 (December 2002), p. 559.

fense agreement, this enhanced force will focus on homeland security tasks and be available to support civilian authorities in case of need. To enhance interoperability with regular forces and first responders, this Home Guard force will receive an education that corresponds to the new homeland security education of conscripts.<sup>81</sup>

Active duty personnel of the armed forces and volunteers organized in the Home Guard will be deployed first in case of a crisis that requires a quick response. Conscripts in the total defense force will be called up if the scale or duration of a crisis demands it. The control arrangements are unaltered. The government decides when an emergency is so grave, that military forces should step in to support civilian authorities. The local chief of police is in command of the joint military-civil operation.

The redefinition of the domestic role of the military entails a convergence between the tasks of the armed forces and those of the national civilian emergency management system. Thus, in an attempt to promote coordination of civilian and military crisis management capabilities both at home and internationally DEMA was transferred from the Ministry of the Interior to the Ministry of Defense as of January 2004.

### **Integrating Military and Civilian Capabilities: Opportunities and Challenges**

Simplify, rationalize, optimize – this was the threefold rationale put forward by the Danish government to explain its decision to transfer DEMA to the Ministry of Defense: Simplify current structures by merging two of the actors in Danish homeland security; rationalize through common use of support structures, logistics, schools, depots, and infrastructure; and optimize effectiveness by creating a common pool of resources, more common education, and common planning. However, like every institutional re-organization the merger of DEMA and the Ministry of Defense entails not only opportunities, but also challenges.

As suggested by the government, the transfer of DEMA entails opportunities for rationalization and optimization. Coordinating the planning and procurement process of the two agencies, working towards common standards, and creating a common pool of resources within one ministry should enhance interoperability, effectiveness, and efficiency.

---

<sup>81</sup> Statsrevisoratet, 7/03 Beretning om hjemmeværnet, <<http://www.ft.dk/BAGGRUND/statsrev/0703.htm#V>> (accessed: 14 October 2004).

DEMA always used the military equipment standards in the CBRN area. The reason was simple. In a small country it was seen as untenable to develop different standards for the military and civilian system respectively. Clearly, however, the scenarios and doctrine for the use of this equipment have been different between the two services with DEMA focussing on civil protection and the armed forces on force protection.<sup>82</sup> With the merger it would appear logical to further expand this standardization of equipment to cover for example transportation and communication capabilities.

Moreover, conscripts and volunteers in the Home Guard will, as mentioned above, in future receive corresponding education, using the same curriculum, schools, and instructors to the greatest possible extent. The education of conscripts in DEMA remains a longer and separate education. DEMA educates 650 conscripts every year. These conscripts receive a six month education as opposed to the more basic four month total defense education of future conscripts in the armed forces. When it comes to education of officers, however, DEMA has and will continue to use the military leader education for certain parts of the education of its personnel.

All in all, the merger and planned changes in education offer the opportunity to enhance interoperability, flexibility, and efficiency in the provision of homeland security. But the greatest potential benefits are more impalpable. They would consist in a mutual exchange of knowledge and expertise within both merged services.

The expertise of DEMA could inform the efforts of the armed forces to define its role in homeland security and implement the necessary changes in training, procedures, force structures, and equipment profile. When it comes to international peacekeeping and peace-enforcement, the need for a comprehensive approach wielding military instruments, police, and civilian aid and reconstruction teams in a flexible and seamless manner is widely recognized. By incorporating DEMA even more closely in the planning and deployment of Danish peacekeepers, the effectiveness of Denmark's international engagement should be enhanced.

The expertise of the armed forces, on the other hand, could inform the adaptation of the domestic Danish crisis management system to the new threat environment, in which terrorism against the Danish homeland can no longer be excluded. On the face of things, responding to relatively small terrorist attacks like the ones characterizing the period after September 11th are similar to responding

---

<sup>82</sup> Author's interview with officials, Copenhagen, 18 October 2004.

to a natural disaster or accident. However, terrorist organizations differ from storms or accidents by representing learning and malicious opponents. Al-Qaida has proved its ability to learn from past mistakes and though the organization is currently under pressure from a variety of international anti-terrorism initiatives, regional groups and local cells have shown their ability to imitate Al-Qaida's methods and modus operandi.<sup>83</sup> When planning and training the response to a major terrorist incident, the notion that the scene could become intentionally hostile for the responders through contamination or follow-on attacks should at least be considered. In this, DEMA should be able to benefit from the expertise of the armed forces.

All in all, if managed and implemented well, the merger has the potential to rationalize and optimize the provision of homeland security as well as Denmark's contribution to international crisis management. The transfer could promote a new and more comprehensive way of thinking about crisis management and security, both at home and internationally, in which military and civilian aspects are integrated more closely than today.

A number of challenges, however, remain. First, the government has emphasized organizational simplification as one of the rationales for transferring DEMA from the Ministry of Interior and Health to the Ministry of Defense.

It is true, that the transfer simplifies the structures of the Danish emergency response system by eliminating the institutional dividing line between the agencies responsible for first responders and the military personnel that might be mobilized in their support. However, as indicated in the left-hand column of Table 1, homeland security is not just about responding to a disaster once it has occurred. It is also about reducing societal vulnerabilities by considering aspects of safety and security as an integral part of the planning and activities of numerous private and public agencies and companies and make sure these activities are prioritized and coordinated by an agency or actor maintaining an overall view on the vulnerabilities of society.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Investigating the October 2000 attack on the U.S.S. Cole in the port of Aden, Yemen it was discovered that Al-Qaida had originally attempted an attack on the U.S.S. Sullivans in January 2000. This attack failed because the explosive-laden boat used as a weapon had been overloaded and sunk. *Overview of the Enemy*, Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Staff Statement No. 15. See also Ariane Eujung Cha, "From a Virtual Shadow, Messages of Terror," *Washington Post* 2. October 2004, p. A1; Gabriel Weimann, [www.terror.net](http://www.terror.net). *How Modern Terrorism Uses the Internet* USIP Special Report 116 (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2004).

<sup>84</sup> The left hand column in Table 1 displays the goals of homeland security as defined in the U.S. national strategy of homeland security. Danish authorities have not offered an equally succinct

This entails the need to motivate and coordinate a variety of actors listed in the right hand column of Table 1. The challenge of persuading, cajoling, or forcing these to give the necessary priority to vulnerability reduction and emergency planning within their respective area of competence remains substantial. The Danish national crisis management exercise of 2003 confirmed just how difficult it is to prompt ministries and agencies created for different purposes to take security seriously.<sup>85</sup>

Mission	Actors
Reduce societal vulnerabilities	<ul style="list-style-type: none"><li>• FE (Defense Intelligence Service, foreign)</li></ul>
Prevent terrorism	<ul style="list-style-type: none"><li>• PET (Danish Security Intelligence Service, domestic)</li></ul>
Minimizing damage in case of an attack	<ul style="list-style-type: none"><li>• MoD, Armed Forces, Home Guard</li><li>• Foreign Affairs</li><li>• Interior and Health</li><li>• Justice</li><li>• Transportation</li><li>• DEMA</li><li>• Environment</li><li>• Knowledge, Technology, and Education</li><li>• Commerce</li><li>• Counties and municipalities, private sector, population</li></ul>

Table 1: Mission and actors in homeland security

Though the merger of DEMA and the Ministry of Defense has erased an institutional dividing line between two actors in the Danish emergency response system, it has simply moved a dividing line within Danish homeland security

definition of homeland security, but talk about using law enforcement tools and creating a „robust emergency management capability“ at home. The Danish Vulnerability Report in line with the Norwegian and Swedish reports emphasized the need to grant increased priority to long term preventive efforts and efforts to reduce societal vulnerabilities, including more focus on research and evaluation. *En verden i forandring – nye trusler, nye svar*. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme (Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs, 2004), p. 12; Udvalget for National Sårbarhedsudredning, *National Sårbarhedsudredning* (Birkerød: Danish Emergency Management Agency, 2004), p. 10.

<sup>85</sup> Danish Emergency Management Agency, „Samlet evalueringsrapport. Krisestyringsøvelse 2003 (KRISØV 2003),“ (Copenhagen: DEMA, 2004), pp. 7, 12

looked at more broadly. The challenge of cross-governmental coordination has not been overcome. One of the dangers of the merger is, that politicians might fall into the trap of thinking that they have now solved the problem and turn their attention elsewhere. In this case, the merger could actually damage Denmark's homeland security.

A second and related challenge is to prioritize homeland security goals and tasks. To date, the bulk of DEMA's work has centred on emergency planning and response. However, DEMA has recently attempted to step up efforts within the field of research and evaluation with a view to establish an overview over societal vulnerabilities and chart ways of reducing them.<sup>86</sup> Yet, the natural focus of the Ministry of Defense is emergency response or prevention through enhanced patrolling and facility protection, as the role of the military in homeland security would mainly fall within this category. This raises the question, what will happen to the attempt to move emphasis from emergency response to vulnerability reduction and prevention when the relatively small DEMA is folded into the Ministry of Defense? DEMA has about 600 employees and a yearly budget of about 60,8 mio €. The armed forces, in contrast, employ almost 30,000 people and operate on a yearly budget of 2,56 bn €.<sup>87</sup>

Currently, DEMA is hardly staffed, structured, and funded to lift the task of monitoring the development of vulnerabilities in different sectors of society, develop and apply common risk-assessment tools that can be used across different societal sectors, and advice on where to invest scarce resources in order to enhance societal robustness to the greatest possible extent. DEMA has a total of about 24 persons working on analysis and evaluation in connection with major disasters and terrorism. In comparison, the Swedish Emergency Management Agency dedicates about 5,55 mio € yearly to research and the Norwegian Directorate for Societal Security and Preparedness has about twenty in-house analysts as well as a yearly budget of about 780'000 € to commission research from think tanks and research institutions.

A final challenge is to prioritize between domestic and international tasks. With the new force structures described above a total number of 15'000 trained Home Guard and total defense conscripts will be earmarked for homeland security tasks. Moreover, the Danish military has earmarked certain medical capa-

---

<sup>86</sup> Videnindsamlings- og forskningsaktiviteter vedrørende store ulykker og katastrofer – herunder terrorisme. Beredskabsstyrelsen Udredning og Analyse (Copenhagen: Danish Emergency Management Agency, 2004).

<sup>87</sup> Forsvarsforlig (Copenhagen; Ministry of Defense, 2004), p. 17.

bilities to homeland security through a cooperation agreement with the National Centre for Biological Defence. However, the question remains whether the new defense agreement and the new threat environment entails that the Danish military should earmark further capabilities for homeland security – for example transportation or evacuation capabilities or CBRN de-contamination equipment. In order to determine this, the military needs to define its homeland security goals and tasks clearly and, based on historical cases or scenarios, establish what capabilities are necessary to lift these tasks.

The American experience indicates that the number of troops – National Guard or regular army forces – available for relatively simple homeland security tasks such as protecting critical infrastructure, assisting in traffic control, or providing security at special events is sufficient. However, in the areas like engineering, medical support, counter-CBRN, and command and control, skills are in short supply.<sup>88</sup>

Naturally, the planning assumptions will be different in a small northern European country. It is perfectly possible, that the planning process will result in the decision that it is unnecessary to earmark further military capabilities to lift homeland security tasks. But arguably, it does not make the planning process less necessary. Considering the level of uncertainty as to the nature of future risks and threats, and the necessity to prioritize and make hard choices a certain public and political involvement is crucial and thus, goals, scenarios, and planning assumptions must be made explicit.

### **In Search of a European Homeland Security Strategy: Three Lessons from Scandinavia**

As illustrated, the Scandinavians do not have an elegant or readymade homeland security strategy that can be exported to the rest of the world. Like in most other places homeland security is work in progress. Still, their experience provides some lessons that should have broader interests when it comes to creating an overview of societal vulnerabilities, organizing for homeland security, and cross-governmental coordination.

---

<sup>88</sup> Lynn E. Davis, „Defining the Army’s Homeland Security Needs,“ in David Shapiro (ed.), *The U.S. Army and the New National Security Strategy* (RAND, California, 2003), p. 64.

*Vulnerability Analysis*

All three Scandinavian countries have carried out comprehensive vulnerability analysis. Arguably, in light of the countless vulnerable points of modern society and the increasing interdependence between different sectors of society, a cross-sectoral overview of vulnerabilities is the indispensable starting point for any reasonable homeland security strategy. If this is true in a small country it is even more true when it comes to providing security within greater political entities and for a larger geographical area.

Arguably we need an EU vulnerability analysis to identify shared European vulnerabilities and chart critical transnational infrastructure. This would be the precondition for defining EU homeland security goals, for prioritizing the numerous possible initiatives, and for allocating scarce resources in a way that ensures the maximum improvement in security and resilience. A vulnerability commission could also lead to the formulation of homeland security headline goals and formulation of common standards in areas where interoperability between national emergency management systems is crucial. Europe's anti-terrorism coordinator, Gijs de Vries, armed with a greater say in both Council and Commission and discretionary funds to be distributed to promote homeland security, could be tasked with following up on these measures.

*Transfer of DEMA into the Ministry of Defense*

It is hardly controversial in the European Union that effective international crisis management requires a combination of civilian and military instruments. Not just firepower, but also policing, legal training, and aid are required. What is true for Europe's efforts outside Europe is equally true when it comes to crisis management inside Europe – a broad range of instruments and actors need to be coordinated closely. The ability to protect European citizens in case of a terrorist attack or respond to a CBRN incident would be enhanced, if efforts could draw on a common pool of civilian and military assets.

As a reaction to the progressive blurring of the border between internal and external threats, Danish authorities have decided to remove the institutional divide between internal and external crisis management. Though issues of control and democratic accountability would need to be addressed, an increased integration of planning, procurement, education, and training of first responders and military forces in Europe could enhance the efficiency and effectiveness of EU homeland security as well.



*Cross-governmental coordination*

However, as discussed above, the transfer of DEMA in to the Ministry of Defense does not eliminate the challenge of cross-governmental coordination. Numerous agencies, different levels of government, and private companies that are not necessarily inclined to give priority to vulnerability reduction and emergency planning need to be persuaded to play their part. And as illustrated during the Danish national crisis management exercise of 2003 this is no simple task.<sup>89</sup>

If this is the reality, even in a small country where homeland security is among the top priorities of the government, where most top bureaucrats know each other, where most ministries are located within walking distance of each other, and where there is a tradition for coordination within the total defense framework, albeit a tradition that was mothballed for the better part of the 1990s, coordination and prioritization of homeland security in the EU will not be an easy task. Persuasion and voluntary coordination might not suffice.

Before the appointment of the EU anti-terrorism coordinator, Gijs de Vries, in the wake of the Madrid attacks, no one inside the EU had homeland security and counter-terrorism as a primary mission. Responsibility for protective and preventive initiatives is still divided between several different Directorate-Generals, between the EU level and national authorities, and between different organizations and levels of government within the EU member states.

Civil protection remains an area of member state competence. For those homeland security related tasks where the Union has or shares competence with member states – transportation, nuclear safety, Information Technology (IT) security – responsibilities are scattered between several different EU Directorate Generals (DG), such as DG Environment, DG Transportation, and DG Research, Development, Technology and Innovation, none of which have security as their primary mission or priority.<sup>90</sup> Lacking line authority over any of these institutions, the EU anti-terrorism coordinator has to rely on the power of persuasion – an insufficient instrument judging from the Danish experience.

The U.S. Department of Homeland Security has its problems. But at least it provides an institutional anchor and actor to keep homeland security on the political agenda, even as the attacks of September 11th recede into past and the temptation to revert to old ways rises. With line authority over at least some of the agencies providing homeland security, and a significant budget to promote

---

<sup>89</sup> Danish Emergency Management Agency, "Samlet evalueringsrapport. Krisestyringsøvelse 2003 (KRISØV 2003)," (Copenhagen: DEMA, 2004), pp. 7, 12.

<sup>90</sup> However, DG Research is preparing to launch a European Security Research Program in 2007.

standardization and security at state- and local level, the U.S. Secretary of Homeland Security, Tom Ridge, has been dealt significantly better cards than Europe's anti-terrorism coordinator.<sup>91</sup>

Arguably, if Europe is to forge an effective homeland security policy, an EU Directorate General for homeland security or a stronger anti-terrorism coordinator with a staff and budget will be needed.<sup>92</sup>

### **Conclusion: Too Little, Not Yet too Late**

The state of civil protection and efforts to reduce societal vulnerabilities in the U.S. prior to September 11th resemble the state of these fields in the European Union today: The amount of resources dedicated to the purpose varied from state to state as did planning, doctrine, training, and equipment. There were no national standards for first responder equipment, and the amount of federal resources going towards enhancing infrastructure and transportation security was very limited.<sup>93</sup>

The attacks of September 11th created a strong sense of urgency among policy-makers and a public demand for visible action. Thus, the U.S. government thrust itself forward in a multifaceted endeavor to enhance the security of the homeland. The reaction of the European Union was more measured and the sense of urgency has been less palpable despite the attacks on Madrid on March 11th, 2004. The Union has stepped up its cooperation in the field of justice and home affairs. But when it comes to civil protection and protection of critical infrastructure the EU has not yet come very far.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, „Transatlantic Homeland Security: Why, What, and How?“, in Anja Dalgaard-Nielsen and Daniel S. Hamilton (eds.), *Transatlantic Homeland Security: Protecting Society in the Age of Catastrophic Terrorism* (London: Routledge, 2005 forthcoming).

<sup>92</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, *A European Department of Homeland Security? Organizing to protect Europeans against Large-Scale Terrorism*, DIIS Brief no. 32 (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2003).

<sup>93</sup> *Fact Sheet: Providing the Resources Necessary to Protect America*, The White House, Office of the Press Secretary, 18.October 2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/10/20041018-1.html>> (accessed: 26 October 2004).

<sup>94</sup> For a discussion of the EU's reaction to September 11th, see Anja Dalgaard-Nielsen, „Homeland security. American and European responses to September 11th“ in Jess Pilegaard (ed.) *The Politics of European Security* (Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2004), pp. 159-178. See also: Preventiopl, preparedness and response to terrorist attacks, COM(2004) 698 final, Brussels, 20 October 2004, <[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/criminal/terrorism/doc/com\\_2004\\_698\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/criminal/terrorism/doc/com_2004_698_en.pdf)> (accessed: 29 October 2004).

Whereas the vulnerabilities and homeland security needs of the U.S. and Europe are to a great extent similar, the political, institutional, cultural, and historical backdrop differs. A European Union strategy should not necessarily copy the U.S. National Strategy of Homeland Security, but instead draw on best practices and relevant lessons from individual European countries, as discussed above.

Still, there is one clear lesson that applies directly from the U.S. experience: It is preferable to act before, rather than in the wake of a major terrorist strike. To save lives and to avoid rushed, ill considered policies that frequently result when politicians feel the urge to make up for earlier neglect in the wake of a disaster.

There is little doubt that effective and efficient protection of transnational infrastructure and transportation networks, defense against biological attacks, and crisis reaction in border areas require far closer EU coordination than what is currently taking place.

Roman Schmidt-Radefeldt

### **Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze**

Die Gefahren des internationalen Terrorismus stellen die Streitkräfte vor neue Herausforderungen. zehn Jahre nach ihren ersten Auslandseinsätzen sieht sich auch die Bundeswehr Forderungen nach „Heimatschutzaufgaben“ (Homeland Security, HLS)<sup>95</sup> – ergo: polizeilichen Verwendungen *im Inneren* – ausgesetzt. So werde die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit sowie von Bund- und Länderaufgaben den neuen Bedrohungen nicht mehr gerecht und führe zu Reibungsverlusten. Schon ist die Rede von aus Wehrpflichtigen zu rekrutierenden Heimatschutzverbänden der Bundeswehr, die in besonderen Gefährdungslagen mit spezifischen Fähigkeiten ergänzend zu Polizei und Bundesgrenzschutz (BGS) eingesetzt werden könnten. In der Diskussion sind dabei Kampfschwimmereinsätze, spezielle Pionieraufgaben, Minenschutz, allgemeinen Objektschutz, ABC-Abwehr, Luftraumüberwachung und luftpolizeiliche Aufgaben (Air Policing) sowie Einsätze im Rahmen des Küstenschutzes einschließlich der Überwachung von Hoheitsgewässern durch Seestreitkräfte. Nach den neuen *Verteidigungspolitischen Richtlinien* des Bundesministeriums für Verteidigung vom 21. Mai 2003 soll die Bundeswehr einen deutlich veränderten Beitrag im Rahmen einer nationalen Sicherheitskonzeption leisten: Der Schutz von Bevölkerung und Infrastruktur vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen erfordert nach dieser Lesart die *Synergie* aller staatlichen Sicherheitsinstrumente.

Vor dem Hintergrund des internationalen Terrorismus, der sich phänomenologisch einer Zuordnung zu Kategorien der polizeilichen Gefahrenabwehr bzw. militärischen Landesverteidigung entzieht, vollzieht sich derzeit eine Entwicklung, die mit der Aufgabenerweiterung der Bundeswehr nach 1990 strukturell vergleichbar ist – und zwar nicht nur im Hinblick auf die Einsatzziele, son-

---

<sup>95</sup> Die etwas folkloristisch anmutenden Begriffe des „Heimatschutzes“ bzw. der „Heimatsicherung“ treffen das facettenreiche Konzept der Homeland Security nur unzureichend. Für eine europäische Antwort auf die Entwicklungen in den USA seit dem 11. September 2001 (Stichwort: Heimatschutzministerium) wird nicht zuletzt auch begrifflich die EU gefordert sein.

dem auch im Verständnis der Verfassung.<sup>96</sup> Heute wie damals dreht sich die Diskussion um juristische und historische Selbstbeschränkungen der Bundeswehr im Hinblick auf die mögliche Aufgabenwahrnehmung im eigenen Land. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, so die Argumentation der Befürworter von Verwendungen der Streitkräfte im Inneren, sei es unverantwortlich, vorhandene waffentechnische und personelle Ressourcen zu duplizieren. Weite Teile der Bevölkerung stünden einem Einsatz der Bundeswehr im Landesinneren positiv gegenüber, wenn es gelte, eine „Friedensdividende“ im Sinne militärischer „Heimatsicherung“ zu erhalten. Warum sollte die Rechtsordnung diesen Entwicklungen entgegenstehen? Sind die aus der Geschichte herrührenden rechtlichen Bedenken gegenüber einem Binnen-Einsatz der Streitkräfte (dessen Vertreter General *v. Griesheim* einst die Devise ausgab: „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten“) mittlerweile nicht längst überholt? Sollte man im Kampf gegen den globalen Terror nicht alle Kompetenzen bündeln und alle Fähigkeiten darauf verwenden? Immerhin hat die Bundeswehr im Rahmen ihrer Auslandseinsätze (*Enduring Freedom*) schon heute den Auftrag, Terroristen zu bekämpfen; überdies nimmt sie im Rahmen des so genannten Nation-Building Aufgaben wahr, die im Landesinneren traditionell den Polizeiorganen vorbehalten sind.

Die Frage, ob der Terrorismus militärisch oder polizeilich zu bekämpfen ist, reduziert sich aus Sicht des Staatsrechtlers indes nicht auf die Adäquanz der Einsatzmittel. Eine „Hybridisierung“ sicherheitspolitischer Einsatzformen bedeutet mehr als bloße Effizienzsteigerung. Auf dem Spiel stehen vielmehr gewalthemmende Errungenschaften des Rechtsstaates, demokratische Verantwortlichkeiten, parlamentarische Kontrollmechanismen sowie die föderale Balance der Verfassungsordnung. Die Schließung struktureller Sicherheitslücken darf nicht *an der Verfassung vorbei* zu einer schleichenden Umformung der historisch gewachsenen Sicherheitsarchitektur führen – die Verfassung selbst sollte nicht durch interpretative Gewaltmaßnahmen leichtfertig in ihrem normativen Geltungsanspruch geschwächt werden. Die Wahl von Methoden und Mitteln im Antiterrorkampf muss sich vielmehr zu geltenden Verfassungsprinzipien bekennen oder den klaren Weg der Verfassungsänderung suchen. Beides wurde bei

---

<sup>96</sup> Joachim Wieland, „Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeilicher Einsätze der Bundeswehr“, in: Dieter Fleck (Hrsg.), *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*, (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 133.

der Verabschiedung eines *Luftsicherheitsgesetzes* durch den Deutschen Bundestag bedauerlicherweise versäumt.<sup>97</sup>

Dieser Beitrag will die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für militärische „Heimatsicherung“ in den europäischen Rechtsordnungen vergleichend skizzieren und dabei versuchen, HLS konzeptionell im Rahmen bestimmter verfassungsrechtlicher Kategorien (z.B. Verteidigung, Notstand, Katastrophenhilfe) zu verorten. Die Frage nach Streitkräfteeinsätzen im Inneren eines Mitgliedstaates stellt sich indes nicht nur auf nationaler Ebene: Vielmehr öffnet sich mit der Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrages eine Dimension innereuropäischer HLS, deren Ausstrahlungswirkungen auf das nationale Verfassungsrecht analysiert werden sollen.

### **Verfassungsrechtliche Vorgaben für Streitkräfteeinsätze der Bundeswehr im Inneren**

Das Grundgesetz geht aus von einer klaren *Trennung* zwischen der Gewährleistung innerer Sicherheit durch die Polizei, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fällt, und der Gewährleistung äußerer Sicherheit durch das Militär. Vor dem Erfahrungshorizont des Kaiserreichs und der Weimarer Republik, als der Einsatz von Soldaten im Inneren Deutschlands nicht ungewöhnlich war, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber hohe Hürden für Bundeswehreinsätze mit polizeilichen Befugnissen im Inneren errichtet, weil sie für das Kräftegleichgewicht in einer Demokratie als besonders gefährlich angesehen wurden. Mit der Regelung des Art. 87a Abs. 2 hat das Grundgesetz (GG) einen ausdrücklichen Verfassungsvorbehalt geschaffen, dessen verfassungspolitisches Schwergewicht in der Begrenzung des Einsatzes militärischer Macht im Inneren liegt. Danach ist der Einsatz der Bundeswehr nur insoweit gestattet, als es das Grundgesetz ausdrücklich erlaubt.<sup>98</sup> Ein derartiger Verfassungsvorbehalt ist für die verfas-

---

<sup>97</sup> *Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben*, BT-Drs. 15/2361 (vom 18. Juni 2004). Das Gesetz regelt mögliche Einsätze der Luftwaffe, die auf Anordnung des Verteidigungsministers zur Verhinderung eines terroristischen Anschlags im Landesinneren durchgeführt werden können – die Skala reicht vom bloßen Abdrängen von Luftfahrzeugen, die eine gegenwärtige Gefahr für Menschenleben darstellen, bis hin zum Einsatz von Waffengewalt. Das Gesetz befindet sich derzeit im Vermittlungsausschuss.

<sup>98</sup> Unterhalb der sog. „Einsatzschwelle“, die im Grundgesetz nicht näher definiert wird, steht die Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) ohne weiteres zur Verfügung (z.B. Fluthilfe, Ernteeinsätze, Repräsentation). Umstritten ist, ob rettungsdienstliche Einsätze zur Gefahrenabwehr, also etwa das bloße Aufspüren und Neutralisieren von Kampfstoffen im Rahmen der ABC-Abwehr, unter die einfache Amtshilfe fallen, zumal bei solchen Verwendungen das Argument des innenpolitischen Machtmissbrauchs nicht zu Tragen kommt.

sungsrechtliche Dogmatik bemerkenswert; denn es ist selbstverständlich, dass die Streitkräfte eingesetzt werden dürfen, soweit die Verfassung einem Einsatz nicht entgegensteht. Art. 87a Abs. 2 GG geht indes über den Vorrang der Verfassung hinaus: Einen Einsatz der Bundeswehr, der nicht zur Verteidigung (oder als Amtshilfe<sup>99</sup>) erfolgt, muss das Grundgesetz nicht nur hinnehmen, sondern *positiv* und *ausdrücklich* zulassen. Das Spektrum beschränkt sich dabei auf drei ausdrücklich geregelte Fallkonstellationen, die alle den Charakter einer „Notkompetenz“ aufweisen: Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG), Verteidigungsfall (Art. 87a Abs. 3 GG) und (innerer) Staatsnotstand (Art. 87a Abs. 4 GG). Sie ermöglichen unter engen Voraussetzungen ein sachlich auf bestimmte Zwecke festgelegtes und zeitlich befristetes Tätigwerden der Bundeswehr im Inneren, begründen aber keineswegs eine Daueraufgabe der Streitkräfte:

- *Verteidigung*: Es liegt nahe, HLS konzeptionell im Rahmen der militärischen Kernaufgabe anzusiedeln. Das deutsche Verfassungsrecht (Art. 87a Abs. 2 GG) versteht jedoch „Verteidigung“ als Abwehr staatsexterner, d.h. von einem äußeren Gegner (mit Kombattantenstatus) unter Waffengewalt geführter Angriffe,<sup>100</sup> die Verteidigung gegen nicht-staatliche Akteure ist darin ebenso wenig vorgesehen wie die Abwehr von terroristischen Anschlägen, die aus dem Inland heraus begangen werden.<sup>101</sup> Unter dem Eindruck des 11. Septembers haben Teile der Literatur dafür plädiert, den prinzipiell entwicklungsfähigen Verteidigungsbegriff auf neuartige Konfliktfelder wie z.B. den Terrorismus auszudehnen, sofern diese existentiell relevantes Gewicht besitzen und auch völkerrechtlich den Einsatz militärischer Gewalt rechtfertigen. So müsse der Verteidigungsbegriff von der *Opferseite* her mit Blick auf die *Folgen* erschlossen werden,<sup>102</sup> entscheidend sei die Wirkung, nicht die

---

<sup>99</sup> Die „Amtshilfe“ nach Art. 35 Abs. 1 GG begründet keine ausreichende Rechtsgrundlage, da ein hoheitliches Tätigwerden der Streitkräfte auf dieser Grundlage ausgeschlossen ist. Die Amtshilfe führt weder zu Zuständigkeitsverlagerungen noch erzeugt sie nicht vorhandene Befugnisse; vielmehr eröffnet sie die Möglichkeit zur Unterstützung anderer Hoheitsträger im Rahmen bereits bestehender Zuständigkeiten (z.B. technische Hilfe, schlicht hoheitliche Unterstützungshandlungen).

<sup>100</sup> Vgl. für viele Edzard Schmidt-Jorzig, „Verfassungsänderung für Bundeseinsätze im Inneren Deutschlands“, *Die Öffentliche Verwaltung* 48 (2002), S. 773-778.

<sup>101</sup> Manfred Baldus, in Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, Band III (München: Vahlen, 4. Aufl. 2001), Art. 87a Rn. 13.

<sup>102</sup> Karl-Andreas Hernekamp, in von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, Band III (München: Beck: 5. Aufl. 2003), Art. 87a Rn. 4.

Herkunft der Gefährdung, weshalb das Kriterium der Planung bzw. Steuerung eines Auslands und weniger der formale Maßstab des Grenzübertritts maßgebend sei.<sup>103</sup> Da jedoch weder Identität noch – Hintergrund möglicher Terroristen zum Zeitpunkt des Angriffs bekannt sein dürften, lässt die Reduktion des Außenbezugs klare und praktikable Abgrenzungskriterien vermissen. Eine begriffliche Aufweichung und Entgrenzung des Verteidigungsbegriffs erscheint daher bedenklich. Nicht von ungefähr hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in der AWACS-Entscheidung postuliert, „die Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren durch das Gebot strikter Texttreue zu begrenzen,“<sup>104</sup> und sich damit im Ergebnis für die Wahrung einer konzeptionellen Trennung von (äußerer) Verteidigung und militärischer „Heimatsicherung“ im Inland ausgesprochen.

- *Staatsnotstand*: Da es an den „Rändern“ des verfassungsrechtlichen Spektrums – also im äußeren bzw. inneren Staatsnotstand – wohl in allen Verfassungsstaaten eine „traditionelle Verbindung von Militär und Polizei“ gibt,<sup>105</sup> erscheint es nahe liegend, HLS in diesem Bereich anzusiedeln. Der Übergang zur Notstandsverfassung erscheint angesichts der hohen tatbestandlichen Hürden indes selbst bei einem 11. September-Szenario – also bei punktuellen konventionellen Terroranschlägen – unverhältnismäßig. Ein terroristischer Angriff mit Massenvernichtungswaffen dagegen könnte von seinen Auswirkungen her im Einzelfall die Notstandsgrenze erreichen: Entscheidend ist aber, ob im Sinne der Legaldefinition (Art. 87a IV i.V.m. 91 GG) der *Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes* gefährdet ist und die *Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen*, um der Situation Herr zu werden. So wie im deutschen Verfassungsrecht stets auf der konzeptionellen Unterscheidung zwischen „Verteidigung“ und (parlamentarisch beschlossenen) „Verteidigungsfall“ (der gem. Art. 115a

---

<sup>103</sup> So Christian Lutze, „Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr“, *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 45 (2003), S. 101-115, hier S. 114.

<sup>104</sup> BVerfGE 90, 286 (357).

<sup>105</sup> Siehe aber zu den bestehenden Rechtsunterschieden die Regelungen in Art. 87a Abs. 3 und 4 GG; Art. 103 niederl. Verf.; Art. 228 poln. Verf.; Art. 16 und 35 frz. Verf.; *Emergency Powers Act* von 1964 (GB); Art. 55 und 116 span. Verf. betr. den *Alarm-, Ausnahme- und Belagerungszustand* in Spanien; in Belgien, Luxemburg, und Dänemark sind der innere und äußere Notstand nicht verfassungsrechtlich, sondern einfachgesetzlich ausgestaltet. Verfassungsvergleichend insoweit Georg Nolte und Heike Krieger, *Europäische Wehrrechtssysteme* (Baden-Baden: Nomos, 2002), S. 51 ff.



GG den Notstand auslöst) bestanden wurde, so sollte auch bei Militäreinsätzen im Inneren das Bewusstsein für die *konzeptionelle Trennung zwischen Heimatsicherung und Ausnahmezustand* bewahrt werden oder diese doch zumindest so weit als möglich rechtlich vorgezeichnet und parlamentarisch kontrollierbar bleiben. Bedenklich erscheint es insoweit, wie im französischen Notfallplan Vigipirate<sup>106</sup> geschehen, Maßnahmen zur Terrorabwehr durch das In-Kraft-Setzen von Alarm- oder Notfallplänen in eine verfassungsrechtliche „Grauzone“ zu verlagern, in der parlamentarisch nicht mehr kontrollierbare Abweichungen von der „Normalverfassung“ möglich werden.<sup>107</sup>

- *Katastrophenhilfe*: Als verfassungsrechtliche Grundlage für militärische „Heimatsicherung“ ist in Deutschland auch die Katastrophenhilfe diskutiert worden. Die Frage, inwieweit Terrorakte als „schwere Unglücksfälle“ i.S.d. Art. 35 GG angesehen werden können, hat die Diskussion in Deutschland nicht zuletzt mit Blick auf das *Luftsicherheitsgesetz* beschäftigt, das die Befugnis der Bundeswehr zum Abschuss einer von Terroristen entführten und zweckentfremdeten Maschine auf eben diese Verfassungsgrundlage stützt. Tatbestandsmäßig umstritten ist indes, ob das Schadensereignis *bereits eingetreten* sein muss – ein Einsatz der Luftwaffe wäre nämlich nur dann militärisch sinnvoll, wenn man auch das *unmittelbar bevorstehende* Ereignis (also das auf ein Anschlagziel zusteuernde Flugzeug) schon als Unglücksfall definiert. Während jedoch der Einsatz der Streitkräfte *zur Verteidigung* ein präventives Element enthält, soll die militärische *Hilfeleistung* im Inneren nach dem Wortlaut der Verfassung nicht *zur Abwendung*, sondern eben nur *bei/anlässlich* einem(s) Unglücksfall(s) stattfinden. Überdies hat die Bundesregierung ohnehin nur im Falle der überregionalen Katastrophenhilfe (nach Abs. 3) ein *eigenes Initiativrecht* „zur Unterstützung der Polizeikräfte“, das dadurch begrenzt wird, dass entsprechende Maßnahmen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben sind. Ist dagegen nur ein Bundesland von dem Unglücksfall betroffen (wie etwa beim Frankfurter Luftzwischenfall am 5. Januar 2003), können die

---

<sup>106</sup> *Plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'action terroristes: Vigipirate* (Ministerielle Verordnung vom 7. Februar 1978, neue Fassung vom 26. März 2003).

<sup>107</sup> Jörg Gerkrath, „Military Law in France“, in Georg Nolte (ed.) *European Military Law Systems* (Berlin: De Gruyter Recht, 2003), S. 275-336, hier S. 289.

Streitkräfte von sich aus nicht eingreifen, sondern würden auf Weisung eines Landes nach Maßgabe des Landespolizeirechts eingesetzt werden.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass in Deutschland eine überzeugende Rechtsgrundlage für Streitkräfteeinsätze im Inneren fehlt. Militärische HLS-Verwendungen beinhalten konzeptionell zwar Elemente des Verteidigungsauftrages, des inneren Staatsnotstandes oder der militärischen Katastrophenhilfe, erfordern aber eine darüber hinausgehende funktionelle, organisatorische und rechtliche Vernetzung der staatlichen Sicherheitsorgane, der die tradierte Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes derzeit entgegensteht.

### **Militärische Heimatsicherung in ausgewählten europäischen Rechtsordnungen**

Die Möglichkeit, militärische Heimatsicherungsaufgaben im Landesinneren durchzuführen, stellt sich in anderen EU-Staaten vergleichsweise leicht dar, da keine Verfassung (mit Ausnahme Deutschlands und Spaniens) den Einsatz von Streitkräften im Inneren ausdrücklich begrenzt. Vielmehr existieren in vielen Rechtsordnungen explizite Ermächtigungen für den Einsatz des Militärs zur Terrorabwehr im Landesinneren – zum Teil im Verfassungsgesetz (Österreich) oder in speziellen Gesetzen über Aufgaben und Organisation der Streitkräfte (z.B. Luxemburg, Dänemark), zum Teil aber auch in den allgemeinen Polizeigesetzen (Belgien, Niederlande) oder in Verordnungen (Italien, Polen). Die fehlende verfassungsrechtliche Abgrenzung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgabenbereichen hat in einigen europäischen Nachbarstaaten zur Einrichtung *paramilitärischer Einheiten* geführt, denen dauerhaft Polizeiaufgaben übertragen wurden. Diese Truppen verfügen über eine militärische Bewaffnung und sind in befehlsrechtlicher Hinsicht militärisch organisiert. In vielen Rechtsordnungen stehen Streitkräfteeinsätze im Inneren unter dem Vorbehalt, dass die eigentlich zuständigen (Polizei-)Behörden zur Bewältigung der in Frage kommenden Aufgaben nicht in der Lage sind.<sup>108</sup> Ein solcher *Effektivitätsgrundsatz*, der mit kom-

---

<sup>108</sup> Vgl. z.B. Art. 111 des *belgischen* Bundespolizeigesetzes; Art. 18 Abs. 3 des *polnischen* Polizeigesetzes. Gem. Art. 58 Abs. 2 der *schweizerischen* Bundesverfassung können die Kantone ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen. Nach Art. 79 Abs. 5 des *österreichischen* BVG ist selbständiges militärisches Einschreiten nur zulässig, wenn entweder die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen, und bei

petenzbegründender Wirkung *originäre* (wenn auch *subsidiäre*) Aufgaben der Streitkräfte beschreibt, ist in der Verfassungsdiskussion in Deutschland stark kritisiert worden, da er die Grenzen zwischen polizeilicher Gefahrenabwehr und Streitkräfteeinsatz vollständig verschwimmen lässt; überdies mache man damit die Streitkräfte „zum Lückenbüßer für polizeipolitische Versäumnisse“.<sup>109</sup>

#### *Ausgewählte Rechtsordnungen im Überblick*

Art. 79 Abs. 2 des *österreichischen Bundesverfassungsgesetzes* geht davon aus, dass das Bundesheer über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus auch zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit, zum Schutze der demokratischen Freiheiten der Einwohner und zur *Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt* tätig werden kann. In diesem Fall werden sie durch den Innenminister angefordert und im Soldatenstatus nach Maßgabe des *Sicherheitspolizeigesetzes* (also unter Beachtung zweier Rechtsordnungen) tätig. *Air Policing* (gegen ein von Terroristen entführtes Passagierflugzeug) erfolgt auf der Grundlage des *Militärbefugnisgesetzes*, wobei der Verteidigungsminister im Falle eines bevorstehenden Anschlags auf ein ziviles Ziel (bei bloßen Entführungen bleibt der Innenminister zuständig) auch den Abschuss des entführten Flugzeugs anordnen kann. Für Antiterrorereinsätze im Inland steht die Spezialeinheit *Cobra* (eine österreichische GSG 9) zur Verfügung.

Die *dänische* Verfassung kennt keine Regelungen, die den Einsatz der Streitkräfte für inländische Zwecke begrenzen. Solche Aufgaben können gem. Art. 4 und 7 des *Gesetzes über Aufgaben und Organisation der Streitkräfte* (vom 27. Februar 2001) durchgeführt werden, das lediglich eine Konsultation des zuständigen (Justiz-)Ministers vorsieht. Dänische Gerichte würden auch das ungeschriebene *ius necessitatis* als Grundlage für den Einsatz der Armee im Inneren anerkennen. Die demokratische Kontrolle bleibt insoweit gewahrt, als nach Art. 19 Abs. 2 der dänischen Verfassung das Parlament über Streitkräfteeinsätze im Inneren entscheiden muss.

In *Belgien* können Streitkräfte auf der Grundlage des Königlichen Dekrets vom 6. Juli 1994 zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung, d.h. zur Unterstützung der Polizei angefordert und eingesetzt werden, wenn deren Mittel nicht

---

weiterem Zuwarten ein nicht wieder gutzumachender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde.

<sup>109</sup> Schmidt-Jortzig, „Verfassungsänderung für Bundeseinsätze im Inneren Deutschlands“, S. 778; ähnlich Christof Gramm, „Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung?“, *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 45 (2003), S. 89-100, hier S. 95.

ausreichen, um den öffentlichen Frieden sicherzustellen.<sup>110</sup> In diesem Falle handeln die Streitkräfte unter Befehl und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des anfordernden Organs – also eine regelrechte *Unterstellung des Militärs unter ein ziviles Regime* –, die jedoch in Deutschland mit der Kommandogewalt (als ungeteilte persönliche *domaine réservée*) des Verteidigungsministers (Art. 65a GG) unvereinbar wäre.<sup>111</sup> In Belgien kam es Mitte der 1980er Jahre zu Fallschirmjägereinsätzen zum Schutz von Gebäuden gegen einen Terrorangriff der extrem linken *Cellules Communistes Combattantes*. Auch der Schutz von EURO-Geldtransporten durch die belgischen Streitkräfte wurde erwogen.<sup>112</sup>

Die *niederländische* Verfassung erweitert in Art. 97 den (Verteidigungs-) Auftrag der Streitkräfte generalklauselartig um den *Schutz der Interessen des Königreiches*. Zivile Unterstützungseinsätze der Streitkräfte im Inland sind üblich und können auf der Grundlage des allgemeinen Polizeigesetzes oder des Gesetzes über Katastrophen und schwere Unfälle durchgeführt werden. Die Königliche Militärpolizeitruppe der Niederlande übt auf der Grundlage des Polizeigesetzes eine Reihe semi-ziviler Aufgaben aus, wie z.B. Grenz- und Flughafenkontrollen, Schutz der Zentralbank oder Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität. Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus hat eine Diskussion über verstärkte Kooperation aller staatlichen Sicherheitskräfte ausgelöst.<sup>113</sup>

In *Polen* hat das Verfassungsgericht unlängst bestätigt, dass die Armee auch in der Gewährleistung der inneren Sicherheit des Staates eine wichtige Rolle spielt.<sup>114</sup> Auf der Grundlage der Verordnung des Ministerrates über den Einsatz von Polizei und Militär im Falle einer Bedrohung der Sicherheit oder schweren Verletzung der öffentlichen Ordnung vom 5. März 1991<sup>115</sup> können

---

<sup>110</sup> Art. 111 des Bundespolizeigesetzes, *Monitor Belge* v. 5. Januar 1999.

<sup>111</sup> Dazu Jürgen Lorse, „Die Befehls- und Kommandogewalt im Lichte terroristischer Herausforderungen“, *Die Öffentliche Verwaltung* 57:8 (2004), S. 329-334. Angesichts der lückenlosen parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministers gewährleistet die Befehls- und Kommandogewalt insoweit die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, die durch einen Unterstellungswechsel aufgebrochen würde. In Belgien hingegen läuft die militärische Befehlskette nicht bei einem bestimmten Minister, sondern in der Person des Monarchen zusammen (Art. 167 belg. Verf.).

<sup>112</sup> Vgl. für die Bundeswehr Lutze, „Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr“, S. 117 ff.

<sup>113</sup> Nachweise bei Leonard Besselink, „Military Law in the Netherlands“, in Nolte, *European Military Law Systems*, S. 560, Anm. 27.

<sup>114</sup> Polnischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. K 26/98 vom 7. März 2000.

<sup>115</sup> Polnisches Gesetzblatt 1991, Nr. 26, Gegenstand 104.

Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeieinheiten und zum Schutz der Infrastruktur und öffentlicher Gebäude im Inland eingesetzt werden.<sup>116</sup>

In *Frankreich* ist die Kooperation zwischen Militär und anderen Behörden im Bereich der sog. Zivilverteidigung möglich, die in den Verantwortungsbereich der Präfekten fällt; die möglichen Einsatzarten der Streitkräfte – darunter das Ergreifen präventiver Maßnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung und für Rettungseinsätze auf Anforderung der zuständigen Behörde – sind in einem Weißbuch des Verteidigungsministers aufgeführt. Die französische Gendarmerie ist konstituierender Teil der französischen Armee (Dekret Nr. 91-673 vom 14. Juli 1991) und dementsprechend dem Verteidigungsministerium zugeordnet. In Friedenszeiten übernimmt die *Nationale Gendarmerie* (vor allem in ländlichen Gegenden) Polizeiaufgaben; sie kann aber auch zur Landesverteidigung herangezogen werden.

In *Spanien* ist der Einsatz der Streitkräfte im Kampf gegen den Terrorismus nach vorherrschender Auffassung im Schrifttum zulässig, wenn dieser eine Gefahr für die demokratische Ordnung des Landes (Art. 8 span. Verf.) herbeiführt.<sup>117</sup> Die spanische *Guardia Civil*, die nach dem Vorbild der französischen Gendarmerie 1844 als erste gesamtspanische Polizeieinheit gegründet wurde, blieb aus historischen Gründen Teil der Streitkräfte, obgleich ihre Hauptaufgabe in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit besteht. In Kriegszeiten untersteht die *Guardia Civil* ausschließlich dem Verteidigungsminister.

Die *italienische* Verfassung unterscheidet zwar grundsätzlich zwischen Verteidigung und allgemeinen Sicherheitsaufgaben (Art. 117), kennt aber keine strikte Trennung zwischen Polizei und Militär, das durch die lokalen Repräsentanten der Regierung zur Unterstützung angefordert werden kann. Durch gesetzliche Dekrete wurden dem Militär Zuständigkeiten wie z.B. für Polizeioperationen gegen das organisierte Verbrechen in Sizilien bzw. Kalabrien oder zur Überwachung der Grenzregion Friaul-Venezien übertragen. Auf dieser Rechtsgrundlage kann das Militär Personenkontrollen und Fahndungen durchführen; über den Einsatz von Kriegsschiffen gegen nordafrikanische Immigrantenboote vor

---

<sup>116</sup> Über den Einsatz der Militärpolizei zur Unterstützung der normalen Polizei kann der Premierminister auf Ersuchen des Innen- und Verteidigungsministers gem. Art. 18a Abs. 1 des polnischen Polizeigesetzes *nur im Falle einer Naturkatastrophe* entscheiden (dazu Michał Kowalski, „Military Law in Poland“, in Nolte, *European Military Law Systems*, S. 657).

<sup>117</sup> Lorenzo Hueso, „Military Law in Spain“, in Nolte, *European Military Law Systems*, S. 733. Der Einsatz des Militärs im Inneren erfolgte bislang nur sporadisch: im Jahre 1981 zur Grenzüberwachung in der Pyrenäenregion Navarra gegen mögliche Infiltrationen durch ETA-Kommandos; 1992 zum Schutz öffentlicher Einrichtungen anlässlich der Weltausstellung in Sevilla.

der italienischen Küste wird derzeit diskutiert. Für Polizeiaufgaben sind die *Arma dei Carabinieri* dem Innenminister unterstellt.

### *Ergebnis*

Der Überblick über die verschiedenen europäischen Rechtsordnungen zeigt im Ergebnis ein heterogenes Bild. Während man Deutschland (mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der „Heimatsicherung“) lediglich „bedingte Abwehrbereitschaft“ attestieren kann, existieren auf der anderen Seite des Spektrums Staaten mit einer zum Teil langen Tradition rechtlicher und sicherheitspolitischer Kooperation von Militär und Polizei – darunter auch militärisch bedeutende ESVP-Staaten. Unter jenen Staaten, die im Rahmen der multinationalen europäischen Armeeverbände für eine „strukturierte Zusammenarbeit“ (Art. I-41 Abs. 6 EU-Verfassungsvertrag<sup>118</sup>) prädestiniert sind, finden sich gewisse Begrenzungen von Inlandseinsätzen der Streitkräfte in den Rechtsordnungen Polens und Spaniens, während insbesondere die Niederlande, Belgien oder Dänemark über sehr „liberale“ Rechtsordnungen verfügen, die etwaigen „Heimatsicherungsaufgaben“ der Streitkräfte nicht im Wege stehen.

### **Homeland Security auf der Grundlage des Europäischen Verfassungsvertrags**

Die EU hat sich im Verfassungsvertrag zur Terrorismusbekämpfung verpflichtet. Während der Begriff „Terrorismus“ in den nationalen Verfassungen zumeist gar nicht auftaucht, stehen die innen- und außenpolitischen Aktivitäten der EU unter dem Banner der Terrorismusbekämpfung. Dies betrifft die Aufgabenstellung von EUROPOL (Art. III-276 Verfassungsvertrag) ebenso wie die weltweiten EU-Militäroperationen im erweiterten Petersberg-Spektrum (Art. III-309 EU-Verfassungsvertrag); darüber hinaus statuiert Art. I-43 des Verfassungsvertrages eine *Solidaritätsklausel*, die auf die Verhinderung von Terroranschlägen bzw. auf die wechselseitige Hilfeleistung nach Terrorangriffen im Inneren der EU abzielt und damit erstmals die Konzeption der HLS auf europäischer Ebene festschreibt.

Gemäß der Solidaritätsklausel können für Maßnahmen im Gebiet der Union, die dazu dienen, terroristische Anschläge zu verhindern, die Zivilbevölke-

---

<sup>118</sup> Bezug genommen wird auf die offizielle Endfassung des Verfassungsvertrages – CIG 87/04 vom 6. August 2004, <<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>> (Zugriff: 28. Oktober 2004)..

zung und die demokratischen Institutionen zu schützen oder einem Mitgliedstaat auf dessen Hoheitsgebiet bei der Bewältigung der Folgen eines Anschlags zu unterstützen, sämtliche der Union zur Verfügung stehende Instrumente für einen synergetischen Einsatz mobilisiert werden, darunter der institutionelle Unterbau des Rates im Bereich der ESVP, aber auch Ressourcen der EU-Mitgliedstaaten. Die Maßnahmen umfassen den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz ebenso wie militärische, justizielle und polizeiliche Vorgehensweisen. Das Einsatzspektrum für *militärische* Hilfeleistungen erscheint dabei *relativ klein*: Zum einen lässt sich der Terrorismus nur eingeschränkt mit *militärischen* Mitteln bekämpfen; zum anderen beschränkt sich die solidarische Unterstützung durch Streitkräfte auf jene Bereiche, wo es dem angegriffenen Nachbarstaat an entsprechenden militärischen Fähigkeiten fehlt.

*Standortbestimmung: Die Solidaritätsklausel im Aufgabenspektrum zwischen europäischem Krisenmanagement, kollektiver Verteidigung und inner(europäischer) Sicherheit*

Die Pflicht zur *Solidarität* unter den Mitgliedstaaten und im Verhältnis zur Union ist ein Leitprinzip des Europarechts. Art. I-43 konkretisiert den Solidaritätsgrundsatz und verstärkt die bereits heute im Unionsvertrag existierenden mitgliedstaatlichen Kooperationspflichten. Die Solidaritätsklausel des Verfassungsvertrages tritt selbständig neben die in Art. I-41 Abs. 7 vorgesehene (fakultative) Beistandsklausel, welche die kollektive *Verteidigungskomponente* in das EU-Recht inkorporiert. Ihre Bedeutung erscheint indes kaum geringer, wenn man sich vor Augen führt, dass Terroranschläge die derzeit wahrscheinlichste territoriale Bedrohung für die EU-Staaten darstellen. Im Gegensatz zur kollektiven Beistandsklausel gelangt die Solidaritätsklausel vornehmlich bei Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure zur Anwendung. Anders als im Rahmen der kollektiven Verteidigung ist das Vorliegen eines das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht auslösenden „bewaffneten Angriffs“ von außen *nicht erforderlich*. Die Solidaritätsklausel *unterscheidet nicht zwischen inneren und äußeren Bedrohungen*; jedoch bliebe die Mobilisierung der erforderlichen zivilen, nachrichtendienstlichen und militärischen Mittel – anders als bei der kollektiven Verteidigung – ausdrücklich *auf das Territorium der EU* beschränkt. Ungeachtet möglicher Überschneidungen ersetzt die Solidaritätsklausel die kollektive Beistandsklausel *nicht*; sie erscheint vielmehr als das innereuropäische Gegenstück zum weltweiten Krisenmanagement der EU im erweiterten Petersberg-Spektrum. Die Solidaritätsklausel, welche die Möglichkeit zu militärischem Krisenmanagement *auf dem Territorium der EU* erweitert, schlägt insoweit die Brücke zwischen in-

neren und äußeren Bedrohungen und entspricht damit dem Erfordernis einer wechselseitigen Weiterentwicklung von externen Krisenmanagementaufgaben und europäischen „Heimatschutzaufgaben“.<sup>119</sup>

Nach der Systematik des Verfassungsvertrages lässt sich die Solidaritätsklausel dem Bereich der GASP/ESVP nicht einmal eindeutig zuordnen. Dass die Solidaritätsklausel in Titel V (von Teil III) des EU-Verfassungsvertrages betreffend das *Auswärtige Handeln der Union* verankert ist, obwohl es doch gerade um *innereuropäische* Hilfeleistung geht, bleibt insoweit ein Redaktionsversehen. Offensichtlich betrifft die Solidaritätsklausel die auswärtigen und inneren Angelegenheiten der EU *gleichermaßen* – sie umfasst also einen Schnittmengebereich der zweiten Unionssäule (GASP/ESVP gem. Art. 11-28 EUV-Nizza) und der dritten Unionssäule (PJZS, Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gem. Art. 29 ff. EUV-Nizza). Insoweit begründet die Solidaritätsklausel eine Innendimension der ESVP. Duplizierungen zwischen den Politikbereichen Inneres und ESVP (der Säulencharakter des EUV wird vom Verfassungsvertrag nicht übernommen) sind dabei ebenso wenig auszuschließen wie eine Ressourcenkonkurrenz mit dem externen Krisenmanagement nach Art. I-41.

Im Mehrebenensystem des europäischen Staatenverbundes gewinnt die Solidaritätsklausel – wie ein Vergleich mit der Regelung in Art. 35 Abs. 2 GG zeigt – *bundesstaatliche* Züge. Aus der Perspektive der Mitgliedstaaten betrifft die Solidaritätsverpflichtung des europäischen Verfassungsvertrages indes die „auswärtigen Angelegenheiten“. Militärische Hilfeleistung auf der Grundlage von Art. I-43 wäre aus nationaler Sicht ein bewaffneter *Auslandseinsatz* der Streitkräfte, der sich konzeptionell – etwa mit Blick auf die Beteiligung nationaler Parlamente – von kollektiver Bündnisverteidigung kaum unterscheidet.

#### *Entscheidungsverfahren und Entscheidungsprärogative*

Aus verfassungsrechtlicher Sicht müssen die bestehenden nationalen Vorgaben, etwa zur staatlichen Einsatzprärogative, auch bei Beschlüssen und Einsätzen im Rahmen der europäischen Solidaritätsklausel beachtet werden. Art. III-329 Abs. 1 Verfassungsvertrag sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten im Rat über die Form der Unterstützung anlässlich eines Terroranschlags *absprechen*; etwaigen Unterstützungshandlungen der Mitgliedstaaten wird damit die entsprechende in-

---

<sup>119</sup> Johann Frank, *Sicherheitspolitisches Kerneuropa? Möglichkeiten und Grenzen der ESVP nach Nizza und dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag*, Strategische Analysen (Wien: Büro für Sicherheitspolitik, 2004), S. 10.



ternationale Legitimation verliehen. Anders als bei Art. 5 NATO-Vertrag muss jedoch nicht über das Eintreten eines „Bündnis- oder Solidaritätsfalls“ einstimmig beschlossen werden. Solidarisches Handeln der EU steht gleichermaßen bei einem von innen oder außen herrührenden Terroranschlag in Rede, an dessen Ausmaß keinerlei tatbestandliche Anforderungen gestellt werden.

Der Verfassungsvertragstext geht weiter davon aus, dass der Union entsprechende militärische Mittel *bereitgestellt* werden.<sup>120</sup> Bei Einsätzen auf der Grundlage von Art. I-43 entscheiden die Mitgliedstaaten über das „Ob“ einer militärischen Hilfeleistung in eigener Regie. Dies entspricht den politischen Entscheidungsverfahren im Unionsrecht, die eben gerade *nicht* supranational, sondern *intergouvernemental* verfasst sind. Einen Entscheidungsautomatismus, der den nationalen Regierungen (und Parlamenten) die Prärogative über den bewaffneten Einsatz ihrer Streitkräfte entzöge, sieht die Solidaritätsklausel ebenso wenig vor wie z.B. die kollektive Beistandsklausel in Art. 5 NATO-Vertrag. Art. III-231 Abs. 2 EU-Verfassungsvertrag verlangt lediglich, dass die anderen Mitgliedstaaten „Unterstützung leisten“. In welcher Form dies geschieht, bleibt den nationalen Regierungen überlassen. Die Erfüllungshandlung muss jedoch im Geiste gegenseitiger Solidarität und nach pflichtgemäßer Ermessensausübung vor allem die Sicherheitsinteressen des betroffenen Mitgliedstaates im Auge haben: Die Solidaritätsklausel beinhaltet insoweit nur eine Zusage besten Bemühens, die nach Ausschöpfung aller anderen Mittel und unter Vorbehalt nationaler Letztentscheidung auch militärische Hilfe einschließt. Ungeachtet dieser Rechtslage könnte der *Solidaritätsgedanke* – ähnlich wie die Bündnistreue des Nordatlantikpaktes – in der Praxis einen nicht zu unterschätzenden politischen Druck entfalten und dabei eine Dynamik entwickeln, welche die nationale Entscheidungsprärogative praktisch aushöhlt.

#### *Ausstrahlungswirkung auf das nationale Verfassungsrecht*

Das Verschwimmen von innerer und äußerer Sicherheit im Staatenverbund der EU macht es zunehmend schwer, zwischen externer europäischer Verteidigung, HLS, Auslandseinsätzen der Mitgliedstaaten und Streitkräfteeinsätzen im Inneren konzeptionell noch sauber zu unterscheiden. Mit In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages sind die Mitgliedstaaten (völkerrechtlich) verpflichtet, die Vor-

---

<sup>120</sup> Dies kann – wie im Rahmen der UN-Friedenssicherung – auf der Basis von *Stand-by Arrangements* (rechtlich unverbindliche *Memoranda of Understanding*) oder – wie im NATO-Kontext – durch *Assignierung* entsprechender Truppenteile erfolgen. Bei der Frage der *Bereitstellung* geht es also um Kategorien der *institutionellen Zuordnung*, die von der befehlsrechtlichen Unterstellung (*transfer of authority*) streng zu trennen ist.

schriften des Vertrages innerstaatlich umzusetzen. Die Staaten müssen also die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, innereuropäische Heimatschutzaufgaben auf der Grundlage der Solidaritätsklausel durchführen zu können – ähnlich, wie Art. 17 Abs. 2 EUV verlangt, dass die Staaten die Durchführung von Petersberg-Aufgaben rechtlich ermöglichen. Die nationale Umsetzung des in der Solidaritätsklausel niedergelegten ambitionierten „HLS-Projekts“, das militärische und zivile Sicherheit gleichermaßen umfasst, erfordert daher ein hohes Maß an *Koordination* und *Vernetzung* zwischen den staatlichen Sicherheitsorganen auf der nationalen Ebene einerseits sowie mit den Entscheidungsgremien auf europäischer Ebene andererseits.<sup>121</sup>

*Auslandseinsätze der Mitgliedstaaten:* Militärische Unterstützungen der europäischen Nachbarn auf Grundlage der Solidaritätsklausel stellen aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten *bewaffnete Auslandseinsätze* dar, die von den nationalen Entsendegesetzen gedeckt bzw. als Auslandsengagement der Streitkräfte verfassungsrechtlich legitimiert sein müssen. Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen, die eine Bestimmung von Streitkräfteaufgaben vornehmen, tragen der „neuen“ Dimension der HLS (noch) keine Rechnung. Regelungsbedürftig sind überdies Fragen des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte gerade *zum Zwecke der Hilfeleistung bei einem Terroranschlag* im Inland.<sup>122</sup>

Mit In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages können daher im Einzelfall (z.B. in Spanien oder Italien<sup>123</sup>) entsprechende Ergänzungen in den nationalen Verfassungen bzw. in den entsprechenden Streitkräfteaufgaben- und Entsendegesetzen notwendig werden, sofern man solche Unterstützungseinsätze bei Terroranschlägen nicht einfach durch extensive Auslegung von Generalklauseln legitimieren will. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Rechtl-

---

<sup>121</sup> Siehe dazu den Beitrag von Heiko Borchert und Thomas Pankratz in diesem Band.

<sup>122</sup> Das Recht zum Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in Deutschland ist geregelt durch den Notenwechsel vom 29. April 1998 zwischen Deutschland und Dänemark, Griechenland, Italien, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Spanien und der Türkei, der den Streitkräften dieser NATO-Staaten das Recht gibt, sich mit Zustimmung der Bundesregierung vorübergehend im gesamten Staatsgebiet aufzuhalten; für Frankreich und Großbritannien gilt der *Aufenthaltsvertrag* von 1955; für alle anderen PfP-Staaten gilt das *Streitkräfteaufenthaltsgesetz* von 1995, das zum Abschluss entsprechender Streitkräfteaufenthaltsabkommen – mit Polen im Jahre 2000, mit Tschechien im Jahre 2003 – ermächtigt.

<sup>123</sup> So erlaubt etwa das *italienische* Streitkräfteeinsatzgesetz vom 14. November 2000, Nr. 331 die Teilnahme Italiens an Krisenmanagementaufgaben im Ausland nur insoweit, als die Auswirkungen der internationale Krise Italien direkt berühren. Dies könnte z.B. im Falle eines Terroranschlags in Schweden zweifelhaft erscheinen. Nach Art. 8 der *spanischen* Verfassung sind alle jene Auslandseinsätze problematisch, die *nicht* in Beziehung zur Souveränität und Unabhängigkeit des Landes stehen.

ge in Österreich: So ist die Entsendung österreichischer Streitkräfte nach Maßgabe des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG, § 1) innerhalb Europas derzeit nur für humanitäre und Katastrophenhilfe zulässig; umgekehrt sieht das Truppenaufenthaltsgesetz gegenwärtig keine Rechtsgrundlage für Operationen ausländischer Sicherheitskräfte auf österreichischem Territorium zum Zwecke der Terrorbekämpfung vor. Demgegenüber sind die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte in vielen anderen europäischen Rechtsordnungen (z.B. in Belgien, Dänemark, Luxemburg, Polen oder Frankreich) durch Gesetz oder Dekret so weit gefasst, dass fast jede Form militärischen Engagements darunter fällt, das nicht gegen das *ius ad bellum* verstößt: So erlaubt das Königlich Belgische Dekret vom 6. Juli 1994 Auslandseinsätze der Streitkräfte, um Zivilisten zu schützen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu überwachen oder Unruhen unter Kontrolle zu bringen. Nach dem polnischen Auslandseinsatzgesetz (ZUPSZ) von 1998 können polnische Streitkräfte explizit zur Bekämpfung des Terrorismus und seiner Auswirkungen sowie zur Unterstützung eines verbündeten Staates eingesetzt werden. Die französische Rechtsordnung sieht ein weites Verwendungsspektrum der Streitkräfte im Ausland vor, die lediglich nicht für „Eroberungen“ oder „gegen die Freiheit von Völkern“ eingesetzt werden dürfen. Das deutsche Grundgesetz enthält sich einer expliziten Aussage über den militärischen Aktionsrahmen deutscher Streitkräfte und begrenzt diesen lediglich strukturell. Als zentrale verfassungsrechtliche Integrationsnorm im Streitkräftebereich ermächtigt Art. 24 Abs. 2 GG nach Auffassung des BVerfG zur Einordnung in ein auf strikte Friedenswahrung verpflichtetes System der gegenseitigen kollektiven Sicherheit bzw. Verteidigung und erweitert den zulässigen Handlungsrahmen deutscher Streitkräfte auf alle mit einem solchen System typischerweise verbundenen militärischen Aufgaben, die *im Rahmen und nach den Regeln* solcher Systeme stattfinden.<sup>124</sup>

Als ein solches System erscheint zunehmend auch die EU, die im Rahmen der ESVP eine eigenständige militärische Komponente ausbildet und mit dem Verfassungsvertrag sogar die kollektive Beistandskomponente der WEU übernimmt. Auch wenn die derzeitigen Regelungen zur ESVP in Art. 17 ff. EUV partiell (noch) den Charakter von Zielvorgaben für die Zukunft aufweisen, enthalten sie doch insgesamt eine Reihe von institutionellen und prozeduralen Vorschriften, die als „Regelwerk“ der EU-internen Friedenssicherung und damit als

---

<sup>124</sup> BVerfGE 90, 286 (351).

Bausteine eines kollektiven Sicherheitssystems angesehen werden können.<sup>125</sup> Dem entspricht das klare Bekenntnis der Präambel, wonach die Mitgliedstaaten entschlossen sind, Frieden, Sicherheit und Fortschritt *in Europa* und in der Welt *zu fördern*. Akzeptiert man die EU als kollektives Sicherheitssystem i.S.d. Art. 24 II GG, so erscheinen auch künftige HLS-Verwendungen der Streitkräfte auf der Grundlage von Art. I-43 Verfassungsvertrag als Einsatz *im Rahmen und nach den Regeln* des Sicherheitssystems, sofern solche solidarischen Unterstützungshandlungen in die Entscheidungsstrukturen der Union eingebettet sind. Entsprechende Modalitäten werden dazu vom Ministerrat gemäß Art. III-329 Abs. 2 (i.V.m. Art. III-300 Abs. 1) beschlossen; möglicherweise bilden sich – ähnlich wie bei EU-Operationen – entsprechende Kommando- und Führungsstrukturen für die bereitgestellten mitgliedstaatlichen Streitkräftekontingente heraus. In jedem Fall müssen spezialisierte Kräfte geschaffen und eine einheitliche Planung, Führung und Ausbildung gewährleistet werden, wobei das Politische und Sicherheitspolitische Komitee auch für den innereuropäischen Bereich die Federführung übernehmen könnte. Vorschläge von Seiten der Franzosen zur Errichtung europäischer Militärpolizeieinheiten liegen seit kurzem auf dem Tisch. Denkbar wäre es auch, Teile der multinationalen Armeeverbände speziell für HLS-Einsätze zu assignieren und standardisiert auszubilden. Dabei wird eine *supranationale* Zusammenarbeit auf lange Sicht unumgänglich.

*Streitkräfteeinsätze im Inneren eines Mitgliedstaates:* Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Streitkräfteeinsätzen im Inneren wurde in Deutschland bislang nicht vor dem Hintergrund der europäischen Verfassungsvorgaben diskutiert. Dabei ergeben sich interessante Auswirkungen der Solidaritätsklausel auf das deutsche Verfassungsrecht. So ist der Einsatz der Bundeswehr zur Terrorbekämpfung im Inneren – jedenfalls nach der hier vertretenen Auffassung – verfassungsrechtlich unzulässig. Nach Art. I-43 EU-Verfassungsvertrag ist dem von einem Terroranschlag betroffenen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe Hilfe zu leisten. Dies setzt voraus, dass der betreffende Staat aus personellen, finanziellen, sachlichen oder militärischen Gründen zur Abwendung der terroristischen Bedrohung selbst nicht in der Lage ist. Das (rechtliche) Unvermögen, militärische Einsätze im Inneren des eigenen Landes verfassungsrechtlich durchzuführen, kann hier nicht ausschlaggebend sein; ansonsten ge-

---

<sup>125</sup> Art. 19 und 20 EUV statuieren dabei eine Koordinations- und Unterrichtungspflicht der EU-Mitgliedstaaten untereinander; Art. 23 EUV regelt die Beschlussfassung; Art. 25 EUV errichtet die entsprechenden Organe, deren Regelwerk in den Schlussfolgerungen des Rates ausgeführt ist.

langte man zu dem nachgerade absurden Ergebnis, dass Deutschland im Falle eines inländischen Terroranschlags militärische Hilfe aus dem Ausland anfordern müsste, weil die Bundeswehr aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Tatenlosigkeit verurteilt ist. Art. I-43 des Verfassungsvertrages fordert also in diesem Sinne eine *Verfassungsänderung bzw. Ergänzung des Grundgesetzes im Hinblick auf den Bundeswehreinsatz im Inneren*.<sup>126</sup> Eine andere Lösung – dem Argumentationsmuster des BVerfG in der AWACS-Entscheidung von 1994 folgend – bestünde mit Blick auf die Ermächtigung in Art. 24 II GG in der Annahme, dass militärische Unterstützungsleistungen *im Rahmen und nach den Regeln eines kollektiven Sicherheitssystems* sogar den *Inlandseinsatz* der Bundeswehr umfassen. Schwierig wäre es in jedem Fall, die Anforderungen an den erforderlichen Parlamentsbeschluss, insbesondere an dessen Bestimmtheit zu präzisieren.

### **Resümee**

Die Bedeutung der Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrages liegt gegenwärtig vor allem im konzeptionellen Aufzeigen der Bedrohungsszenarien des 21. Jahrhunderts. Ähnlich wie die Bündnisklausel des NATO-Vertrages stärkt Art. I-43 EU-Verfassungsvertrag das Bewusstsein für die Verwundbarkeit Europas in Zeiten des globalen strategischen Terrorismus. Dabei eröffnet die Solidaritätsklausel neue Aufgabenfelder im HLS-Bereich, die ein hohes Maß an innerstaatlicher und überstaatlicher *Vernetzung* erfordern – nicht nur im Grenzgebiet zwischen militärischer Terrorismusbekämpfung und polizeilicher Gefahrenabwehr, sondern auch im Bereich zivil-militärischer Zusammenarbeit (CIMIC), wie sie beim Nation-Building der Streitkräfte im Ausland zum Teil modellartig vorexerziert worden ist. Der EU-Verfassungsvertrag verpflichtet in diesem Sinne auch die Mitgliedstaaten zu einer umfassenden und vernetzten Sicherheitskonzeption; dabei entfaltet er auf nationaler Ebene eine katalytische Funktion im Hinblick auf die Entwicklung und Koordination neuer Fähigkeiten sowie im Hinblick auf Anpassungen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen.

Das deutsche Luftsicherheitsgesetz ist allerdings nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Strukturell ähnliche Problemlagen wie bei der Solidaritätsklausel und ein entsprechender Handlungsbedarf ergeben sich nämlich schon anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 im Hinblick auf (*atlantisch*-)in-

---

<sup>126</sup> Siehe zu den Eckpunkten für eine verfassungsrechtliche Neuregelung z.B. Gramm, „Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung?“, S. 99ff.

tegrierte Inlandseinsätze der Bundeswehr, falls Deutschland – wie unlängst Griechenland bei den Olympischen Spielen – zur Unterstützung der nationalen Sicherheitskräfte NATO-Assets in Form von NRF oder AWACS anfordert. Fragestellungen der inneren und äußeren Sicherheit bedürfen insoweit dringend einer neuen Bewertung im *multinational-integrierten* Kontext. Dabei wird es auf Dauer nicht ausreichen, mögliche Szenarien terroristischer Bedrohung in den Kategorien des Art. 35 oder 24 GG zu diskutieren und – wie im Luftsicherheitsgesetz – gegebenenfalls (einzelfall-)gesetzlich zu normieren. Denkt man das europäische „HLS-Konzept“ konsequent zu Ende, so steht der Bundeswehr vielmehr ein Paradigmenwechsel bevor, der mit der fundamentalen Aufgabenerweiterung nach 1990 vergleichbar ist. Innerhalb der Bundeswehr werden durch den Transformationsprozess die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen, um die Streitkräfte unter sich immer komplexer und schneller entwickelnden Rahmenbedingungen zu befähigen, ihren Beitrag zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu leisten. Verfassungsrechtlich geht es um grundlegende Transformation und Vernetzung der existierenden Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes, die auch vor den tradierten Prinzipien der kompetenziellen Trennung von Polizei und Militär, von Repression und Prävention sowie von Bund-Länderzuständigkeiten kaum Halt machen werden. Insoweit gilt es, frühzeitig die Kernelemente einer vernetzten Sicherheitsarchitektur politisch zu definieren, europäisch anzugleichen und (gegebenenfalls durch entsprechende Grundgesetzänderungen) verfassungsrechtlich abzustützen.

Ralph Thiele

## **Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen**

### **Konfliktverhütung und Prävention**

Der Grundgedanke von Konfliktverhütung und Prävention entspricht der allgemeinen Erkenntnis, dass Vorbeugen besser ist als Heilen. Gemessen an dem erforderlichen Aufwand zur Durchführung groß angelegter Interventionen und zur Krisennachsorge trifft diese Erkenntnis auch auf die Verhütung von Konflikten zu, ganz zu schweigen von der Tatsache, dass große menschliche Tragödien, darunter Hunger, Vertreibung, Krieg, Völkermord, möglicherweise verhindert werden können.

In den Demokratien des Westens ist es heute für die Mehrheit der Bevölkerung eine Selbstverständlichkeit, dass ihre Freiheit von der Freiheit der anderen abhängt. Mit zunehmender gesellschaftlicher und globaler Verflechtung ist das eigene Leben in Würde nur in Solidarität mit anderen möglich. Die Kollektivprobleme des Global Village lassen sich häufig nicht länger intern und nationalstaatlich bewältigen. Ressourcenverknappung und Migrationen, Verelendung großer Teile einer wachsenden Weltbevölkerung und der Zerfall von Staatlichkeit in einigen Weltregionen, grenzüberschreitende Konflikte und Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen und internationale Kriminalität – sie alle lassen sich als globale Probleme nur gemeinsam lösen.

Fragen der inneren Sicherheit in Deutschland, kritischer deutscher Infrastruktur und Großereignisse sowie Deutscher im Ausland spielen bisher in der öffentlichen Diskussion und selbst in sicherheitspolitischen Fachkreisen erst seit dem 11. September 2001 eine gewisse Rolle. Allerdings werden sie bis heute noch immer eher als untergeordnete Themen betrachtet. Dies überrascht vor allem aus drei Gründen. Erstens besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Verwundbarkeit eines Staates und der von ihm ergriffenen Maßnahmen zur Sicherheitsvorsorge auf der einen Seite und seinem politischen Handlungsspielraum auf der anderen.<sup>127</sup> Mit anderen Worten: Vor dem Hintergrund der Veränderungen im internationalen System – die Stichworte Terrorismus, Verbreitung

---

<sup>127</sup> Hierzu ausführlicher der Beitrag von Heiko Borchert und Thomas Pankratz im diesem Band.

von Massenvernichtungswaffen und Organisierte Kriminalität reichen gemeinsam zur Beschreibung – kann ein Staat oder auch ein Zusammenschluss von Staaten, der in der internationalen Arena aktiv Politik gestalten will, keinesfalls darauf verzichten, in der Heimat Vorsorge- und Schutzmaßnahmen zu treffen, um Verwundbarkeiten zu reduzieren bzw. die Folgen eventueller Angriffe abzumildern.

Zweitens ist insbesondere im deutschsprachigen Raum eine gewisse Verengung des Transformationsgedankens auf den militärischen Bereich zu erkennen. Dies trifft für Länder wie Großbritannien, die USA und Schweden weniger zu. Es wird inzwischen allgemein anerkannt, dass die Streitkräfte den Transformationsprozess durchlaufen müssen, um den gegenwärtigen und zukünftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Zudem wäre ohne Transformation die Interoperabilität der Streitkräfte innerhalb der EU stark gefährdet. Allerdings muss noch deutlicher herausgestellt werden, dass es sich bei der Transformation um einen gesamtgesellschaftlichen Prozess handelt. Neben der militärischen Ebene ist Transformation eben auch für die Bereiche Politik, Wirtschaft, Recht, Wissenschaft und Technik von hoher Relevanz. Und dies sind just die Felder, die mit Blick auf das Ziel der Sicherheit kritischer Infrastruktur und der Bevölkerung zu Hause miteinander vernetzt werden müssen – in nationaler wie in internationaler Hinsicht.

Drittens ist das eher geringe Interesse deswegen erstaunlich, weil die Verbindung von Intervention und der Sicherheit zu Hause in Deutschland in der Vielzahl und im Mix von militärischen *und* zivilen Fähigkeiten besteht, die für beides benötigt werden. Militärische Interventionen sind wie das Streben nach Heimatsicherheit nur dann erfolgreich, wenn sie im Rahmen eines umfassenden Konzeptes durch administrative, polizeiliche, justizielle, soziale, infrastrukturelle und weitere Elemente begleitet werden und die Verhältnisse vor Ort, sowie insbesondere die Mentalitäten, Denkweisen und Ideologien der beteiligten Menschen und Akteure hinreichend und zutreffend in Rechnung stellen. Hierin liegt die Kernaussage des vorliegenden Beitrags, die nachfolgend weiter erläutert wird.

### **Intervention für Stabilität**

„Man fängt keinen Krieg an, oder man sollte vernünftigerweise keinen anfangen, ohne sich zu sagen, was man mit und was man in demselben erreichen will,



das erstere ist der Zweck, das andere das Ziel.<sup>128</sup> Diese Feststellung des preußischen Kriegsphilosophen Carl von Clausewitz wird von den Erfahrungen der Weltgemeinschaft in den Krisenmanagementeinsätzen des letzten Jahrzehnts unterstrichen. Solange nationale Sicherheitsinteressen nicht unmittelbar betroffen sind, ist die politische Zwecksetzung meist sehr vage und allgemein gehalten – z.B. Schutz der Menschenrechte. Entsprechend vage bleibt dann auch die Zielsetzung für den Einsatz der Streitkräfte. Fehlen dann auch noch schlüssige Konzepte für eine Nachkriegsordnung bei innerstaatlichen Konflikten, ist der Einsatz von Streitkräften bei der Krisenbewältigung besonders herausfordernd.

Eine klare Zielsetzung sowie straffe und einheitliche Führung mit klar festgelegten Verantwortlichkeiten sind damit Grundlage eines effektiven Einsatzes von Streitkräften bei der Krisenbewältigung. Sie lassen sich am einfachsten national sicherstellen. Demgegenüber stehen die Realität und das Erfordernis einer überwiegend multinationalen Krisenbewältigung. Kein Land kann diese Aufgabe alleine bewältigen. Die Weltmacht USA mag Kriege im Alleingang gewinnen können. Die Stabilität bildenden Maßnahmen, die der Intervention folgen müssen, beanspruchen jedoch in aller Regel weitaus mehr Ressourcen, als es selbst eine Weltmacht ohne Weiteres bereitstellen kann und will. Die aus dem multinationalen Ansatz resultierende geringere militärische Effektivität könnte durch eine konsequente Umsetzung des Transformationsgedankens unter Nutzung sämtlicher Möglichkeiten der Vernetzung mehr als kompensiert werden.<sup>129</sup> Dies ist aus Gründen der Legitimation ohnehin zweckmäßig.

Die Grundüberlegung, dass man das, was man schützen will, nicht zerstören darf, verkörpert eine wichtige Rahmenbedingung externer Interventionen bei innerstaatlichen Konflikten. Die Gewaltanwendung darf dabei naturgemäß nur sehr begrenzt und sehr selektiv sein. Wenn sich der potentielle Gegner jedoch in der zu schützenden Bevölkerung, um mit Mao zu sprechen, wie „*ein Fisch im Wasser*“ bewegt, stößt man allerdings rasch an die Grenzen dessen, was militärisch machbar ist. Neben den Möglichkeiten auch die Grenzen des militärischen

---

<sup>128</sup> Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*. VIII, 2 (Bonn: Dümmler, 1980), S. 952

<sup>129</sup> Transformation soll hier verstanden werden als ein gesamtstrategisch und ressortübergreifend angelegter, multinational ausgerichteter, fortlaufender, vorausschauender Weiterentwicklungsprozess der außen- und sicherheitspolitischen Instrumente und Entscheidungsfindung eines Staates an die immer schneller ablaufenden politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen. Bei der Vernetzung geht es darum, Sensoren und Wissen, Effektoren sowie Führungs- und Unterstützungselemente aller Ebenen über eine zweckmäßige Architektur systematisch in einem Netzwerk zu verbinden.

Mittels zu erkennen ist daher eine wichtige Voraussetzung für zielgerichtete, wirkungsvolle politische Führung.

Schwerwiegende Entscheidungen wie der Einsatz von Streitkräften erfordern in Demokratien einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens. Diesen zu erzielen kostet viel Zeit, ebenso die erforderlichen multilateralen Absprachen mit Bündnispartnern. Konsens fällt um so schwerer, je weniger konkret eigene nationale Sicherheitsinteressen betroffen sind. Häufig sind Kompromisse erforderlich. Einem langwierigen politischen Entscheidungsfindungsprozess folgt dann in der Regel sehr spät, aber ad hoc die Forderung nach einem Streitkräfteeinsatz, und dieser wird zudem häufig mit einschränkenden Auflagen versehen. Dies reduziert die erforderliche Zeit für Vorbereitung und Effektivität von Einsätzen zur Krisenbewältigung zuweilen unterhalb des erforderlichen Minimums. Letztlich wird dadurch die Notwendigkeit einer langfristigen Vorbereitung und Planung wie auch rechtzeitiger Prävention konterkariert.

Grundsätzlich ist ein Streitkräfteeinsatz möglichst im Anfangsstadium eines Konfliktes anzustreben, um einen möglichen Aggressor frühzeitig zu stoppen und mit dem Einsatz begrenzter militärischer Macht Schlimmeres zu verhindern. Andererseits stellt der Einsatz militärischer Macht die *Ultima Ratio* der Politik dar und erfordert ein genaues Abwägen der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Dies verlängert die Reaktionszeit. Zudem ist vorher häufig nicht abzusehen, ob eine militärische Intervention einen Konflikt erst recht anheizt. Hierin liegt das Dilemma des „äußersten“ Mittels der Politik, welches dann, wenn seine Anwendung notwendig ist, möglichst frühzeitig eingesetzt werden müsste, um erfolgreich sein zu können.

Erfolgreiche Konfliktverhütung setzt ein funktionierendes Frühwarnsystem voraus. Da Konflikte in aller Regel eine Vorgeschichte haben, sind sie theoretisch frühzeitig erkennbar und bis zu einem gewissen Grad auch prognostizierbar. Das entscheidende Problem liegt jedoch in der richtigen Bewertung der Vielzahl von Informationen und rechtzeitig gezogenen Schlussfolgerungen. Das Kriterium „rechtzeitig“ offenbart das Dilemma des Frühwarnens. Frühzeitige Warnungen, denen dann keine unmittelbaren Handlungen folgen, machen unglaubwürdig. Eine rechtzeitige Frühwarnung bedeutet noch lange nicht, dass auch schnell und präventiv gehandelt wird, um beispielsweise den Ausbruch eines Konfliktes oder Krieges zu verhindern oder zu begrenzen, wie die Beispiele Ruanda oder Balkan zeigen. Da unmittelbare nationale Interessen der potentiell intervenierenden Staaten bei der internationalen Konfliktverhütung häufig nicht auf dem Spiel stehen, lässt sich der Aufwand, der auch mit präventiven Maß-

nahmen verbunden ist, vor der eigenen Bevölkerung häufig nur schwer rechtfertigen. Selbst wenn erfolgreiche Krisenprävention gelingt, droht diese zum Opfer ihres eigenen Erfolges zu werden. Frühzeitiges Handeln ist kein hinreichender Beweis, dass es nur deshalb nicht zum Krieg oder Konflikt gekommen ist. Wird aber zu spät gewarnt, verliert die Warnung ihren Sinn.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Sicherung von Stabilität zu den zentralen Aufgaben der Bundeswehr gehört. Dementsprechend stellt eine Intervention immer die Ausnahme von der Regel dar. Eine Intervention kommt für deutsche Streitkräfte – mit der Ausnahme der Abwehr unmittelbar bevorstehender Großschadensereignisse – vor allem dann gegebenenfalls in Frage, wenn die politischen Umstände in der betroffenen Region eine Intervention erzwingen, um überhaupt Stabilität herstellen zu können, oder aber eine Eskalation die Intervention erzwingt, um Stabilitätsoperationen fortsetzen zu können bzw. Menschen in Not zu evakuieren.

Generell besteht beim Kampfeinsatz von Streitkräften das Operationsziel in der Zerschlagung der gegnerischen Fähigkeit zur Kriegführung. Abhängig von den konkreten Rahmenbedingungen bedingt dies einen jeweils angepassten Zuschnitt und Mix an militärischen Fähigkeiten („tailored for mission“). Analog dazu sollte auch die dem Einsatz folgende Stabilisierungsphase nicht als „standing procedure“ begriffen werden, denn auch sie unterliegt spezifischen, von Fall zu Fall unterschiedlich geprägten Gegebenheiten. Durch die Zerschlagung der gegnerischen Fähigkeit zur Kriegführung und die damit einhergehende Schädigung seines – wie auch immer gearteten – Ordnungssystems werden diese Gegebenheiten verändert („After-Action-Zustand“). Die Erfahrungen auf dem Balkan, in Afghanistan und auch im Irak liefern hierfür reichlich Anschauungsmaterial. Für die eigene Planung kommt der Prognose und Beurteilung des zu erwartenden „After-Action-Zustandes“ eine entscheidende Bedeutung zu. Dieser erwartete Zustand stellt eine der wesentlichen Stellgrößen für den weiteren Verlauf und das Erreichen der politischen Zielsetzung hinsichtlich Stabilisierung, Demokratisierung und Nation-Building dar.

Beide Phasen – Intervention und Stabilisierung – dürfen natürlich nicht isoliert von einander gesehen werden. Von besonderer Bedeutung ist die gegenseitige Wechselwirkung. Für die „Stabilisierungsphase“ ist ganz entscheidend, wie die bewaffnete Auseinandersetzung zuvor geführt wurde. Dabei ist vor allem die mentale-psychologische Disposition der Beteiligten von Bedeutung. Fühlt sich der Gegner entscheidend geschlagen, wird er in der Stabilisierungsphase eher bereit sein, sich in das Stabilisierungsprogramm konstruktiv einzubringen. Das

im Folgenden dargestellte Modell (Abbildung 2) verdeutlicht, wie stark die Voraussetzungen für diesen Prozess divergieren können. Betrachtet werden dabei entscheidende Zustandsindikatoren wie die Fähigkeit zur Kriegführung sowie Sicherheit, Ordnung, Wirtschaft, Gesellschaft, Politik, Kultur und Wertehierarchie. Die horizontale Fläche markiert die Null-Linie. Die Säulen bilden oberhalb der Null-Linien-Ebene einen progressiven, unterhalb dieser Ebene einen regressiven Zustand ab.

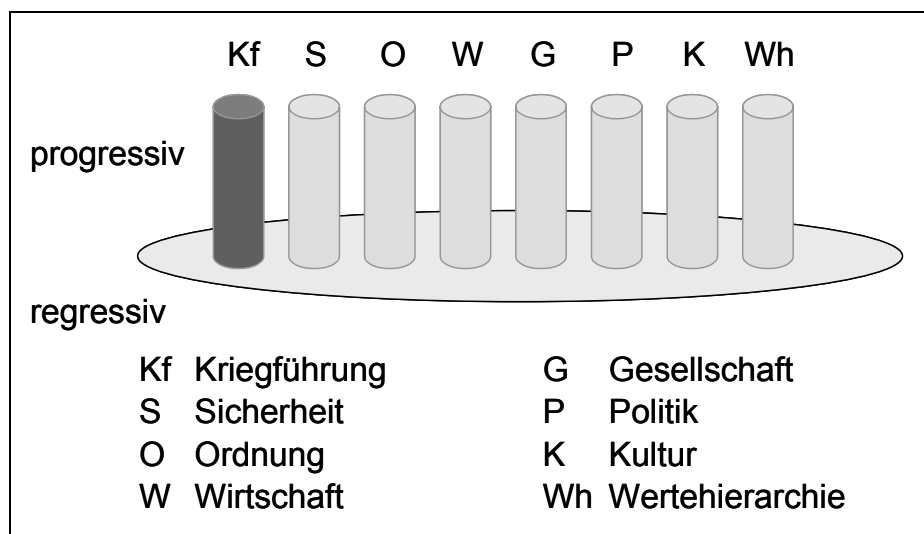


Abbildung 2: Komponenten der Stabilisierung

Abbildung 3 zeigt die Situation in Deutschland im Jahr 1945 auf. Mit der Kapitulation war Deutschlands Fähigkeit zur Kriegführung zerschlagen. Die übrigen betrachteten Bereiche wiesen unterschiedlich stark ausgeprägte Schädigungen auf, waren aber zumindest eingeschränkt funktionsfähig und als Grundlage für die Folgephase geeignet. Alle Bereiche ließen die klare Tendenz und den eindeutigen Willen der Bevölkerung erkennen, die zurückliegenden traumatischen Ereignisse mit positiver Grundrichtung zu überwinden.

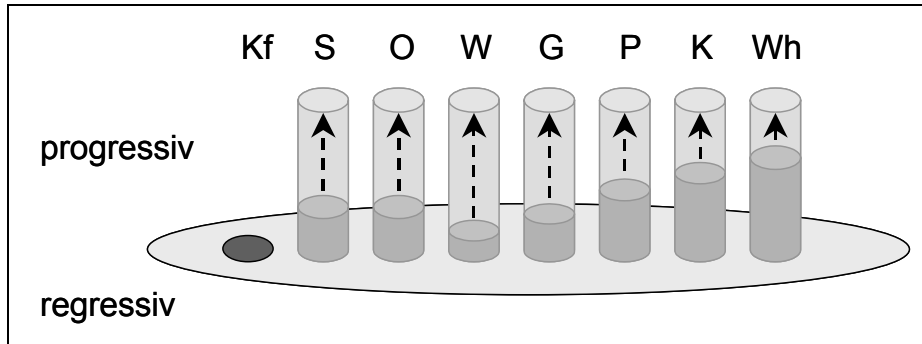


Abbildung 3: Stabilisierungsbeispiel 1 – Deutschland nach 1945

Im Vergleich dazu die Situation im Irak 2003/2004 (Abbildung 4). Im Verlauf der Operation Iraqi Freedom wurden die strukturierten Potentiale und damit die vordergründige Fähigkeit des Irak zur Kriegführung zerschlagen. Deshalb verkündete US-Präsident Bush auf dem Flugzeugträger USS Lincoln am 1. Mai 2003 das Ende der Hauptkampfhandlungen („mission accomplished“). Jedoch bildete sich innerhalb kürzester Zeit mit einer dichten Abfolge von Terroranschlägen, Selbstmordattentaten, Geiselnahmen und Erpressungsversuchen ein neues Gewaltformat aus, das sich der Kategorie der „kleinen“ oder „neuen Kriege“ zuordnen lässt.<sup>130</sup> Die Verluste der Koalitionstruppen durch diese subversive Kampfform überstiegen innerhalb weniger Wochen die Ausfallrate der eigentlichen Hauptoperation.

Die damit einhergehende latente Gefährdungslage beeinflusst die übrigen Zustandsindikatoren sehr deutlich. Teile der Bevölkerung tragen die angestrebte Entwicklung zum Positiven, das heißt in Richtung Stabilisierung und Demokratisierung, mit, während der wohl größere Anteil sich dieser Zielsetzung versagt und entgegenzuwirken versucht. Vor dem Hintergrund unbewältigter historischer Verwerfungen, aber auch ethnischer und religiöser Unruheherde zeigen sich damit vielschichtige Herausforderungen. Die Interdependenzen zwischen den einzelnen Handlungsfeldern steigern die Komplexität der Aufgabenstellung in erheblichem Maße.

<sup>130</sup> Herfried Münkler, *Die neuen Kriege* (Reinbek: Rowohlt, 2002); Zentrum für Analysen und Studien der Bundeswehr, *Studie Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert, SFT 21* (Waldbröl, 30. September 2002).

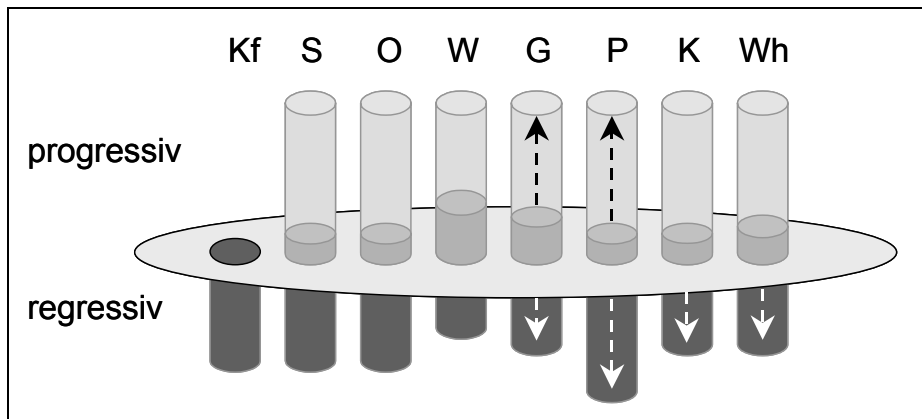


Abbildung 4: Stabilisierungsbeispiel 2 – Irak 2003/2004

Im Ergebnis führt der Vergleich der genannten Beispiele zu der Erkenntnis, dass der Begriff „Stabilisierung“ nur als Terminus der Abstraktion trägt. In der konkreten Situation verlangt der Begriff eine äußerst differenzierte, zwischen allen Beteiligten abgestimmte und insbesondere auf die Umsetzung der beabsichtigten kurz-, mittel- und langfristig kohärenten Wirkungen hin orientierte Planung. In der Zukunft wird auf kurze Kriege eine lange Stabilisierungsphase folgen, die zu einem integralen Bestandteil der Interventionsplanung werden muss.<sup>131</sup> Zukünftige Gegner werden deshalb die Konfrontation vor allem während der Stabilisierungsphase suchen.

### Szenarien

Die Erfahrungen aus den internationalen Einsätzen seit 1990 zeigen, dass sich die Streitkräfte im Wesentlichen zwei Hauptszenarien (Abbildung 5) gegenübersehen – einem „weichen“ und einem „harten“ –, für die zwei Streitkräftekategorien erforderlich sind: Stabilisierungskräfte und Eingreifkräfte. Dies ist natürlich eine modellhafte Betrachtung, denn in der Praxis gehen die Szenarien häufig ineinander über und wechseln auch nicht selten überraschend. Die Kategorisierung dient damit in erster Linie der einsatzbezogenen Fokussierung in Ausbildung,

<sup>131</sup> Siehe hierzu weiterführend: *Operation TELIC – United Kingdom Military Operations in Iraq. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 60 Session 2003-2004* (London: National Audit Office, 2003), S. 31-34; *Operations in Iraq. Lessons for the Future* (London: Ministry of Defence, 2003), S. 61-69.

Ausrüstung und Bereitschaft. Beide Streitkräftekategorien müssen jedoch die Übergänge zu und die Grundanforderungen in den jeweils anderen Szenarien beherrschen.

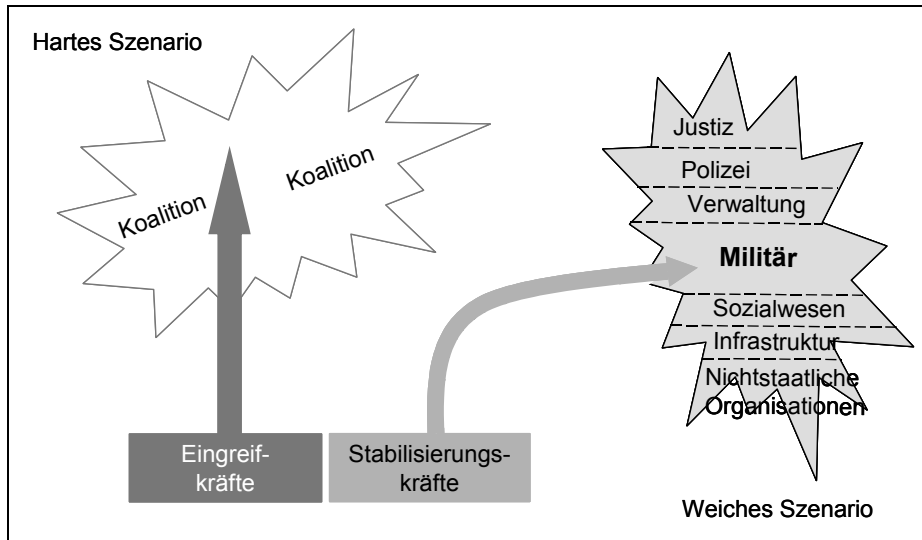


Abbildung 5: Zwei Hauptszenarien

In einem weichen Szenario (Abbildung 6) handelt das Militär als Stabilisierungstruppe, die eine Reihe anderer, ziviler Elemente wie z.B. Polizei, Zivilverwaltung oder nichtstaatliche Organisationen unterstützt. Eingreifkräfte sind nicht erforderlich, halten sich jedoch für den Fall einer Eskalation bereit. Dies schließt nicht aus, dass das Militär in der Anfangsphase einer „weichen“ Intervention zunächst das gesamte Spektrum der aufgezeigten Aufgaben übernehmen muss, bis die zivilen Kräfte eintreffen und ihre jeweiligen Aufgabenpakete übernehmen. Dies belegen die Erfahrungen im Kosovo, aber auch in Bosnien sowie im Irak.

In einem harten Szenario (Abbildung 7) sind Koalitionen von Eingreifkräften erforderlich, um gegen feindliche Kräfte zu kämpfen und Gefechte zu gewinnen. Die Stabilisierungskräfte bleiben im Hintergrund, bis sich die Lage stabilisiert hat.

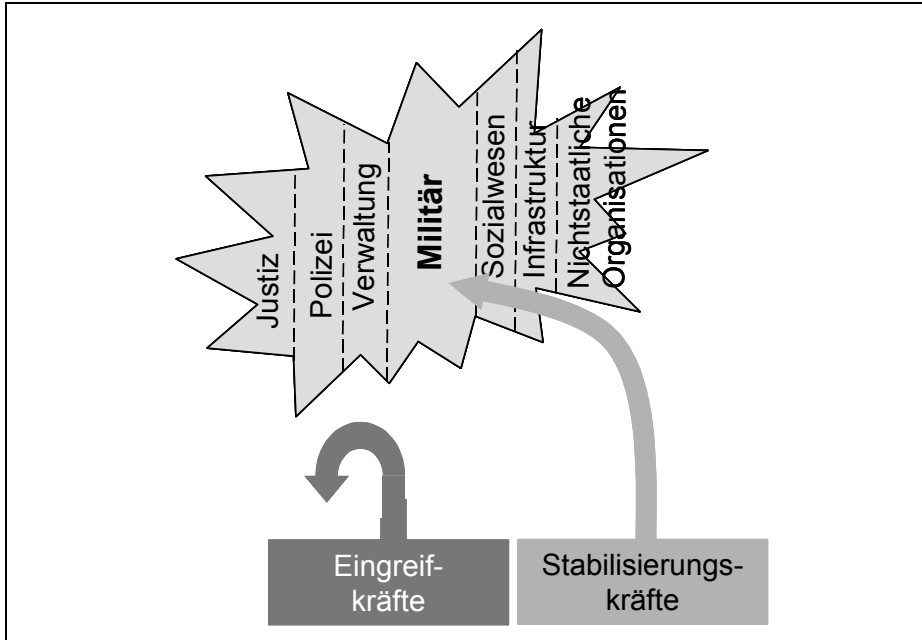


Abbildung 6: Weiches Szenario

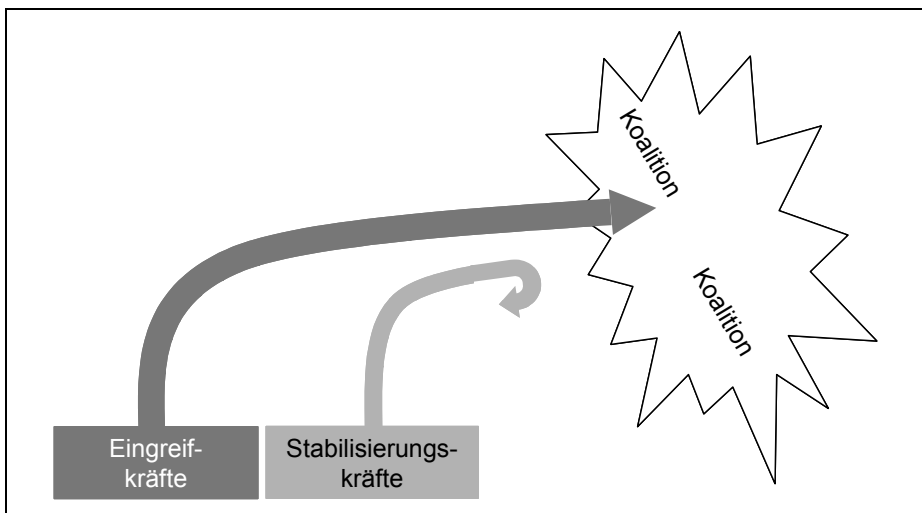


Abbildung 7: Hartes Szenario



In einem von Deeskalation gekennzeichneten Übergangsszenario (Abbildung 8) können die Eingreifkräfte schrittweise reduziert werden, während die Stabilisierungskräfte zum Einsatz kommen. Entwickelt sich das Übergangsszenario in ein weiches Szenario, werden die Eingreifkräfte zurückgezogen, und die Stabilisierungskräfte übernehmen die Gesamtverantwortung.

Im Fall der Eskalation (Abbildung 9) müssen die Stabilisierungskräfte schrittweise reduziert werden, während die Eingreifkräfte zum Einsatz kommen. Entwickelt sich das Übergangsszenario weiter in ein hartes Szenario, werden die Stabilisierungskräfte zurückgezogen, und die Eingreifkräfte übernehmen die Gesamtverantwortung.

Derartige Szenarien sind nicht nur hinsichtlich des benötigten Personalaufwands äußerst herausfordernd, sondern sie erfordern auch eine spezielle Konfiguration der eingesetzten Kräfte. Im Mai 2003 waren 158'000 Soldaten als Koalitionskräfte auf irakischem Boden eingesetzt. Diese Truppe bestand im Wesentlichen aus Kampfverbänden. Es fehlten Feldjäger und vergleichbare Kräfte wie z.B. Carabinieri und Guardia Civil, die nicht nur zur Stabilisierung der Sicherheitslage erforderlich waren, sondern auch für die Ausbildung irakischer Polizeikräfte und deren Eingliederung in einen neuen Sicherheitsapparat. Zusätzlich wurden die Koalitionskräfte unmittelbar mit der Notwendigkeit konfrontiert, ein breites Spektrum an verwaltungstechnischen Aufgaben zu übernehmen.

Auch in zukünftigen Konflikten könnte es lange Zeit dauern, bis zivile Polizeikräfte und Verwaltungsfachkräfte eintreffen und erste Ergebnisse ihres Einsatzes sichtbar werden, wenn die Nachkriegsphase so instabil wie im Irak ist und keine konkreten Vorkehrungen vorab während der Einsatzplanungsphase getroffen wurden. Diesem Umstand muss durch den Einsatz entsprechend zusammengestellter Streitkräfte Rechnung getragen werden. Durch ihren Auftrag, Ausbildung und mentale Vorbereitung auf den jeweiligen Einsatz müssen die Streitkräfte die Fähigkeit zu einem reibungslosen Übergang von Kampfhandlungen zu friedensstabilisierenden Handlungen (und umgekehrt) erhalten. Darüber hinaus müssen sie in der Lage sein, nicht nur bei der Lebensmittelbevorratung sowie dem Aufbau von Versorgungseinrichtungen und der Schaffung von Grundstrukturen eines neuen Staates in Kooperation mit zivilen Katastrophen Helfern unterstützend mitzuwirken, sondern die Maßnahmen auch aktiv zu fördern.

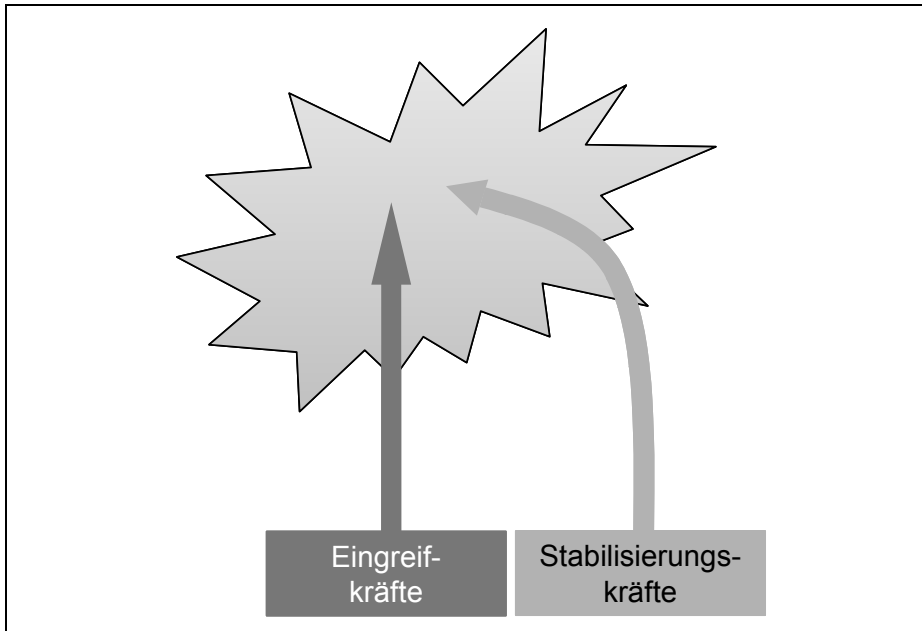


Abbildung 8: Übergangsszenario Deeskalation

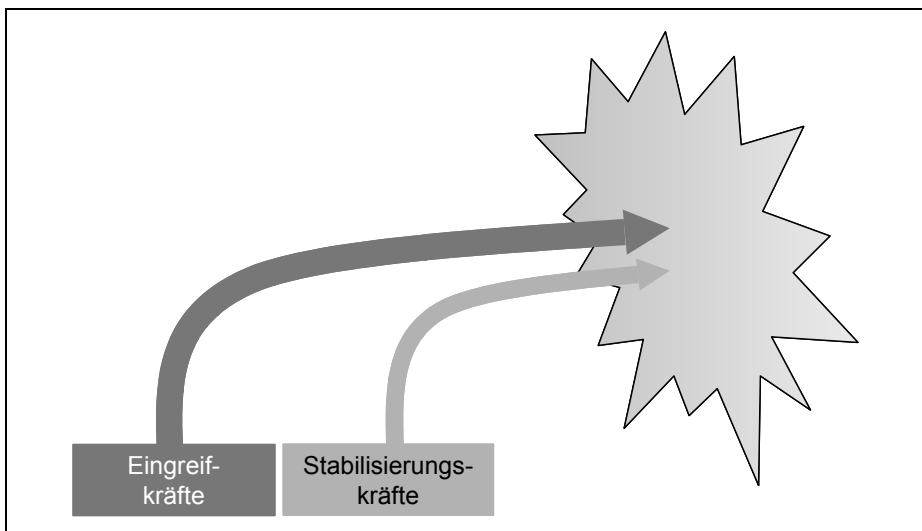


Abbildung 9: Übergangsszenario Eskalation

Insgesamt entsprechen die Fähigkeiten, über die Streitkräfte im Stabilisierungseinsatz verfügen müssen, durchaus den Erfordernissen für das Sicherstellen der Sicherheit in Deutschland. Zu Hause wie im Auslandseinsatz kann das Militär mit Blick auf das Ziel der Wahrung bzw. Wiederherstellung von Stabilität nur dann erfolgreich agieren, wenn es integraler Bestandteil eines polizeiliche, justizielle, administrative und weitere Elemente vereinenden Ansatzes ist. Bei Auslandseinsätzen arbeitet die Bundeswehr jetzt schon eng mit Justiz, Polizei, Verwaltung, den für Soziales und Infrastruktur verantwortlichen Stellen sowie Nichtregierungsorganisationen zusammen. Zu Hause in Deutschland wären die Bedingungen einer wirkungsvollen, leistungsfähigen Zusammenarbeit noch deutlich besser und zugleich eine wesentliche Voraussetzung für das Streben nach Sicherheit in Deutschland. Dem stehen allerdings – abgesehen von wenigen Ausnahmefällen – die bestehenden grundgesetzlichen Festlegungen entgegen.

### **Wirkungsorientierte Operationen**

Demokratisches Nation-Building erfordert einen ausreichenden Einsatz von Menschen, Geld und Zeit und nicht zuletzt auch die Bereitschaft der Menschen, mit Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft „demokratisiert“ werden zu wollen. Der damit zusammenhängende Aufwand beispielsweise für ein Land von der Größe des Irak ist gewaltig. Die Schaffung eines sicheren Umfelds im Irak in der Weise, wie es die NATO in Bosnien und im Kosovo etablieren konnte, würde eine militärische Stabilisierungstruppe von bis zu 500'000 Soldaten sowie eine internationale Polizeitruppe von mehr als 50'000 Mann erfordern. Bis heute waren die Vereinigten Staaten und ihre Partner nicht in Lage, mehr als 158'000 Soldaten einzusetzen, eine internationale Polizeitruppe kam überhaupt nicht zum Einsatz. Um den wirtschaftlichen Wiederaufbau auf den Stand zu bringen, der in Bosnien erreicht wurde, dürfte eine beträchtliche Außenhilfe über mehrere Jahre erforderlich sein.

Folglich wird der Einsatz einer multinationalen Koalition besonders wichtig, wenn man eine entsprechende Truppenstärke, Geldmenge oder Einsatzdauer über einen anhaltenden Zeitraum bewerkstelligen will. Dies erfordert die umfassende Einbindung der Vereinten Nationen und der NATO, was ohnehin aus Gründen der Legitimation zweckmäßig ist. Eng verbunden mit netzwerkgestützten Konzepten sind die wirkungsorientierten Operationen (Effects Based Operations, Abbildung 10), die zunehmend als militärisches Konzept bei der Behandlung aller Aspekte von Interventionen in den Vordergrund treten. Wirkungsori-

enterte Operationen bieten eine Perspektive, die durch Maßnahmen in den Bereichen Diplomatie, Information, Wirtschaft und Militär explizit auf Operationen mit politischen, militärischen, wirtschaftlichen, sozialen, infrastrukturellen und Informationswirkungen ausgerichtet ist. Die Kernfähigkeit wirkungsorientierter Operationen ist ein übergeordneter Führungsprozess, der es – gestützt auf ein Netzwerk staatlicher und nichtstaatlicher Sachkenntnis und Instrumente – ermöglicht, einzelstaatliche Macht frühzeitig zur Anwendung zu bringen, um so maximale Wirkung zu erreichen. In der Regel werden hierbei diejenigen Mittel eingesetzt, die am besten geeignet sind, ein Ziel, das vorab klar definiert sein muss, zu erreichen.

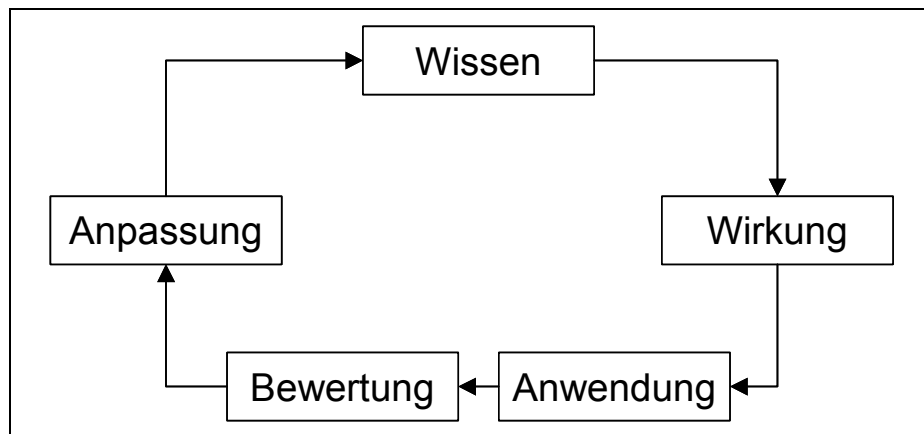


Abbildung 10: Regelkreis für wirkungsorientierte Operationen

Ein wirkungsorientierter Ansatz zur Stabilisierung von Operationen umfasst alle Instrumente nationaler und multinationaler Maßnahmen. Dies schließt die internationale humanitäre und Wiederaufbaugemeinschaft ein. Zuallererst bedarf es politisch-strategischer Führung zur Erstellung eines einheitlichen Plans mit militärischen und nichtmilitärischen Regierungselementen und Nichtregierungsorganisationen. Ein strategischer Rahmen muss die klare Struktur für wirkungsorientierte Operationen aller beteiligten Akteure liefern. Zu den zu berücksichtigenden Elementen gehören allgemeine und aktualisierte Dokumentation, multinationale Ausbildung, das Schließen von Interoperabilitätslücken, Kenntnis und die Beachtung kultureller Sensitivitäten sowie Standardterminologie.

### **Ressortübergreifende Zusammenarbeit**

Flexibilität und Anpassungsfähigkeit sind entscheidende Faktoren für eine effiziente und effektive Harmonisierung von ressortübergreifender Zusammenarbeit. Der frühzeitige Einsatz nichtmilitärischer Machtinstrumente ist von wesentlicher Bedeutung. In diesem Zusammenhang lassen sich zivile Organisationen in aller Regel nicht einfach einbinden, sondern bestehen auf ein hohes Maß an Autonomie, die es zu respektiert gilt. Häufig befinden sie sich bereits vor einem militärischen Eingreifen vor Ort in den Krisengebieten. Damit tragen sie für eine verbesserte Kontinuität in Übergangsphasen bei.

Nicht nur staatliche, auch nichtstaatliche Organisationen verfügen über große Sachkenntnis. Diese ist besonders wertvoll bei der Planung von Maßnahmen und Wirkungen, Bewertungsmethoden und der Auswertung von Ergebnissen. Folglich muss eine Vorgehensweise entwickelt werden, die eine Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen ermöglicht, deren Autonomie und Neutralität jedoch achtet.

Zivile und militärische Führung müssen bei ressortübergreifenden Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden. Dabei bietet sich an, die Gesamtführung der Operationen bei Kampfhandlungen einem militärischen Befehlshaber anzuvertrauen. Je weiter die Operation in den politischen Bereich rückt und je klarer die militärische Rolle untergeordnet ist, desto mehr ist ein qualifizierter Zivilist in der Gesamtverantwortung gefragt. Eine Zivilbehörde ist zu benennen und von Beginn der Krisenfallplanung an einzubeziehen, um so einen nahtlosen Übergang von den Kampfhandlungen hin zu Stabilisierungsoperationen nach Beendigung der Kampfhandlungen sicherzustellen. Es besteht eine offenkundige Notwendigkeit zur Festlegung von Grundsätzen, Techniken und Verfahren, die eine multinationale Informationsnutzung ermöglichen. Der Nutzen der gemeinsamen Wissensbasis ist abhängig von der Fähigkeit, Daten in der Praxis rechtzeitig gemeinsam zu nutzen.

Sicherheit im 21. Jahrhundert erfordert eine umfassende Vorgehensweise. Aus diesem Grund heißt das Schlüsselwort zukunftsgerichteter Sicherheitspolitik „ressortübergreifende Kooperation“. Es genügt nicht länger, sich nur auf die militärische Seite zu konzentrieren. Vielmehr nimmt die zivile Seite, zu der Polizei, Sanitätswesen, Grenzschutz usw. gehören, eine gleichermaßen wichtige Rolle ein. Es liegt auf der Hand, dass dies eine enorme Herausforderung für die Bundesregierung darstellt, die für die Koordinierung aller die nationale Sicherheit betreffenden Maßnahmen verantwortlich ist. Und was für die Auslandseinsätze der Bundeswehr zutrifft, gilt auch für die Heimatsicherheit.

### Vernetzte Sicherheit

Die Unabhängige Kommission zur Flutkatastrophe in Sachsen 2002 hat ausführlich die Mängel des Katastrophenschutzes im Inland untersucht. In ihrem Bericht wird festgestellt:

Nach Auffassung der Kommission ist die Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund mit der Verantwortung für den Zivilschutz und den Ländern für den Katastrophenschutz nicht mehr sachgerecht. Mit dem Ende des kalten Krieges ist diese Unterscheidung weitgehend obsolet geworden. Großkatastrophen müssen gemeinsam bewältigt werden. (...) Es gibt für die Bewältigung von Großkatastrophen auch nur ein Gesamtkräfteedispositiv, das geschlossen zu betrachten, zu beurteilen und weiterzuentwickeln ist. (...) Die Kommission hält eine koordinierende Rolle des Bundes bei länderüberschreitenden Katastrophen für erforderlich. (...) Einheitliche Grundsätze für die Führung im Katastrophenschutz erscheinen genauso geboten wie eine einheitliche Struktur von Kräften der Hilfsorganisationen und die Verzahnung des Katastrophenschutzes mit der normalen Gefahrenabwehr.<sup>132</sup>

Die Rolle der Bundeswehr sollte, so ein weiteres Fazit der so genannten „Kirchbach-Kommission“, bei entsprechenden Überlegungen berücksichtigt werden. Denn:

Die Bundeswehr nahm mit ihren leistungsfähigen und zahlenmäßig starken Einsatzkräften in vielen Bereichen eine Schlüsselrolle zur Bewältigung der Katastrophe ein. Eine Führungsrolle hat sie nicht beansprucht, sie ist ihr aber an vielen Orten zugewachsen. Dabei war es für die Behörden hilfreich, dass sie in fast allen Bereichen autark handeln kann, dies auch tat und dass sie über alle wesentlichen Mittel zur Bekämpfung einer Katastrophe selbst verfügt. Der geordnete Einsatz von Kräften und Mitteln ist geübte Praxis ihrer Führer und ihrer Führungsorganisation.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung Flutkatastrophe 2002, S. 248.

<sup>133</sup> Ebd., S. 235.

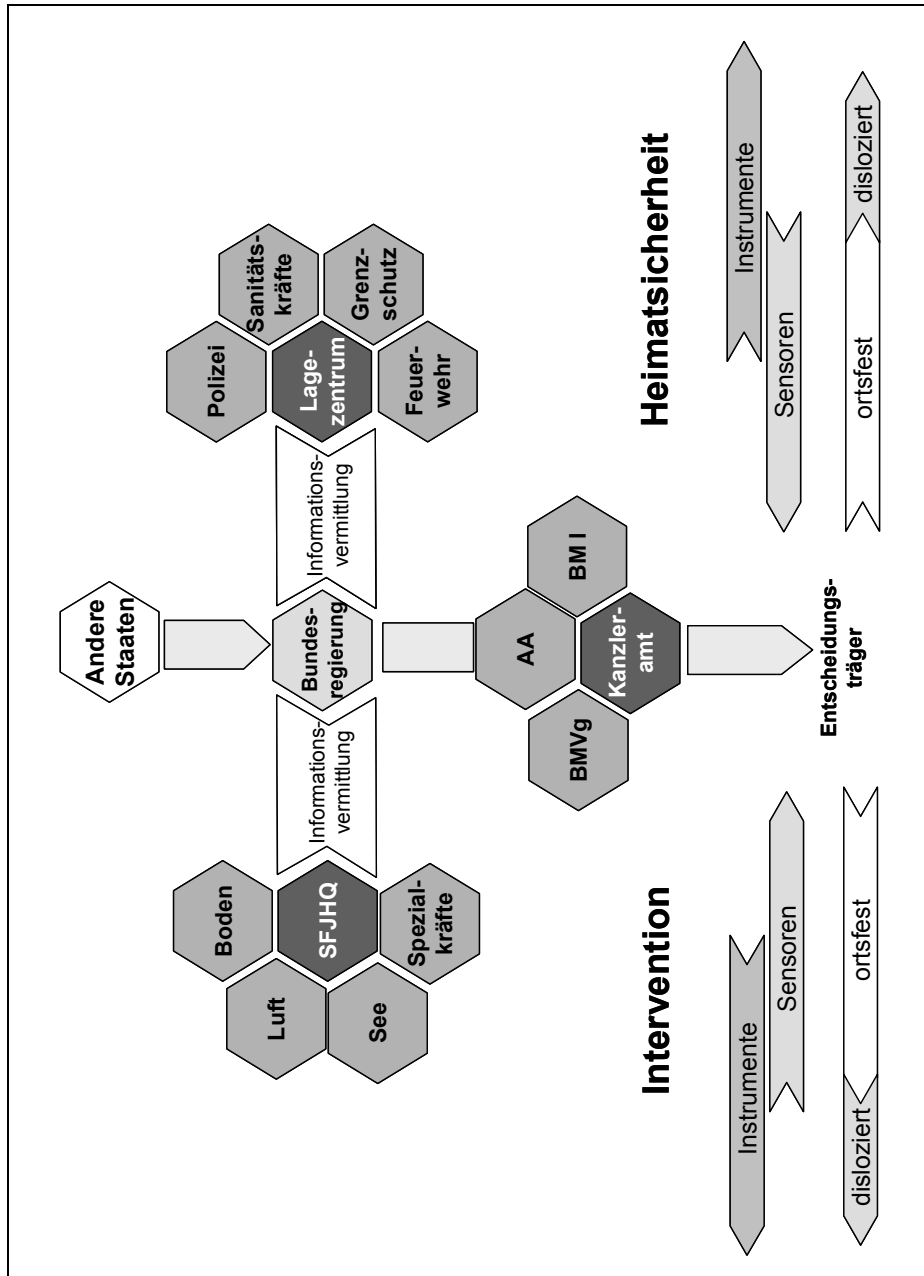


Abbildung 11: Ressortübergreifende Zusammenarbeit

Es liegt auf der Hand, dass die vielfältigen Fähigkeiten, über die die Bundeswehr – teilweise als einzige Organisation – verfügt, Bestandteil eines umfassenden „Sicherheitsverbundes“ werden sollten. In diesem Verbund müssen alle für die öffentliche Sicherheit zuständigen Stellen integriert sein, darunter Polizei, Sanitätswesen, Bundesgrenzschutz und Feuerwehr, insbesondere auch Nachrichtendienste.

Vor diesem Hintergrund ist hervorzuheben, dass sich die Vernetzung der militärischen Anteile des „Sicherheitsverbundes“ bereits in der Realisierung befindet, die der zivilen Anteile aber noch stockt. Die in der Abbildung 11 dargestellten Elemente Land-, Luft- und Seestreitkräfte sowie Spezialkräfte und das Standing Joint Forces Headquarters durchlaufen mit der Transformation einen Prozess, der die Wirksamkeit der vorhandenen Fähigkeiten durch deren Vernetzung signifikant wachsen lassen wird. Demgegenüber ist die Vernetzung der zivilen Seite des „Sicherheitsverbundes“ mit den Elementen Polizei, Sanitätswesen, Grenzschutz, Feuerwehr trotz des Vorhandenseins einzelner Führungszentralen bisher nur rudimentär ausgebildet.

Natürlich würde ein solcher „Sicherheitsverbund“ einen Bruch mit traditionellen Zuständigkeitsstrukturen und Verantwortungssträngen bedeuten. Vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen stellt jedoch das Festhalten an überkommenen Handlungsmustern keine Option dar. Um das Ziel der Bewahrung von Stabilität im Inland wie im Ausland zu erreichen, ist eine nüchterne Analyse der tatsächlichen Risiken und Bedrohungen für Deutschland und Europa erforderlich einschließlich der entsprechenden Konsequenzen für eine verantwortliche Sicherheitspolitik.

### **Schlussbetrachtungen**

Stabilität in benachbarten Regionen und Regionen von strategischem Interesse ist gleichermaßen wichtig für unsere innere und äußere Sicherheit. Die Möglichkeiten und Erfolgsaussichten, durch gewaltsame Einmischung von außen die inneren Angelegenheiten anderer Staaten positiv und nachhaltig gestalten zu können, sind allerdings sehr begrenzt. Deswegen und aufgrund der damit verbundenen langfristigen Übernahme politischer Verantwortung sowie der Bindung eigener Kräfte und Mittel sollten derartige „*Interventionen*“ zur Krisenbewältigung nur äußerst selektiv und nach reiflicher Überlegung erfolgen. Die Gefahr, zwischen die Fronten zu geraten oder nicht auflösbare „*Konstrukte*“ und Konfliktsituationen zu schaffen und zu befestigen darf nicht übersehen wer-



den. Darüber hinaus: Wer will sich schon in einem „Dauerprotektorat“ über Jahrzehnte festzurren?

Die politische Führung eines Landes muss sich über die grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen ihres militärischen Instrumentariums im Klaren sein, um keine unrealistischen politischen Forderungen und Erwartungen zu stellen. Man muss gelegentlich akzeptieren, dass bestimmte Krisen- und Konfliktsituationen weder mit zivilen Mitteln noch mit Militär geregelt werden können<sup>134</sup>, bei anderen hingegen der Einsatz von Militär – wenn überhaupt – dann frühzeitig erfolgen sollte.

Trotz der in vieler Hinsicht begrenzten Möglichkeiten, die selbst der Einsatz von Streitkräften im Rahmen des Krisenmanagements bietet, darf nicht übersehen werden, dass sich ein wesentlicher Teil seiner Wirkung bereits aus der bloßen symbolischen Präsenz im Sinne der „Demonstration von Stärke“ ergibt. Entscheidend sind dabei zwei Dinge: zum einen der Aufbau von Vertrauen und zum anderen der Faktor Abschreckung. Gerade die Möglichkeiten des Mittels Abschreckung gewinnen für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wieder an Bedeutung. Vorbedingung ist allerdings, dass die Fähigkeit zum militärisch wirksamen Einsatz glaubwürdig ist und ebenso der Wille, diese – wenn erforderlich – einzusetzen. Demgegenüber sind die Erfolgsaussichten eines Einsatzes umso skeptischer zu bewerten, je mehr faktische Aufgaben der Friedenssicherung tatsächlich erforderlich sind – z.B. der Kampf gegen Aufständische, Guerilla- oder Terrorakteure. Daraus folgt, dass der Einsatz von Streitkräften zur Krisenbewältigung dann besonders erfolgreich erscheint, wenn er faktisch eigentlich gar nicht notwendig ist, während er dort, wo tatsächliches Handeln erforderlich ist, sehr schnell an die Grenzen des Machbaren stößt.

Die Beseitigung innerer, den Aufbauprozess einer Krisenregion behindernder Faktoren, Strukturen und Interessengruppen kann nicht allein von außen erfolgen. Ein „Mehr“ an internationaler Hilfe ist hierbei nicht zielführend, solange nicht interne gesellschaftliche und politische Kräfte diesen Prozess nachhaltig

---

<sup>134</sup> Die Entwicklung im Kosovo seit dem Einmarsch von KFOR 1999 hat gezeigt, dass die KFOR-Kräfte einen wirksamen Schutz für die kosovarische Bevölkerung vor einer erneuten staatlich gelenkten Aggression Serbiens darstellen. Diesbezüglich war und ist die KFOR in der Lage, ihren Auftrag zu erfüllen. Sicherheit und Stabilität innerhalb des Landes kann KFOR jedoch nur eingeschränkt gewährleisten. Die Herstellung eines sicheren Umfeldes für die Rückwanderung geflohener Serben war von Anfang an ein unrealistischer, nicht erfüllbarer Auftrag. Wechselseitige Übergriffe der Bevölkerungsgruppen gegeneinander können auch mit Militär nicht verhindert werden. Dies liegt nicht etwa am Versagen der eingesetzten KFOR-Kräfte, sondern daran, dass es sich hierbei strukturell um Aufgaben handelt, die nicht „lösbar“ sind und für die Militär grundsätzlich auch nicht geschaffen ist.

unterstützen – auch gegen Widerstände in den eigenen Reihen. Abschreckung, Konditionierung und entsprechende Rückkoppelung gewinnen ihre Bedeutung für Stabilisierungseinsätze erst im Verbund. Internationale Finanz-, Wirtschafts- und Wiederaufbauhilfe muss als aktives Steuerungsmittel der Krisenbewältigung genutzt und direkt an das „*Wohlverhalten*“ von Konfliktparteien und sonstigen Akteuren gekoppelt werden. Dabei sind allerdings die unterschiedlichen zeitlichen Wirkungsverzögerungen bei der Anwendung der verschiedenen Instrumente ebenso zu beachten wie mögliche Zielkonflikte zwischen diesen.<sup>135</sup> Bei Ausschreitungen und Übergriffen, insbesondere wenn sich diese gegen eigene Kräfte richten, ist sofort und deutlich zu reagieren. Eigenschutz, Durchsetzungsfähigkeit und die Fähigkeit zur Eskalation bei Friedenstruppen in einer Krisenregion dürfen auch nach längeren ruhigen Phasen nicht vernachlässigt werden.

Ein wesentliches Kennzeichen gegenwärtiger Kriege oder Konflikte ist die häufig asymmetrische Art ihrer Austragung, beispielsweise in Form von „*Guerilla- oder Terrorstrategie*“. Zu beachten ist hierbei, dass diese Strategie in der Regel immer auf die indirekte psychologische Wirkung der eigenen Aktionen ausgerichtet ist, um damit einen Erfolg auf der politisch/strategischen Ebene anzustreben. Die unmittelbar physischen Auswirkungen von Attacken und Anschlägen sind in diesem Zusammenhang nur Mittel zum Zweck. Vor diesem Hintergrund ist ein Mangel an geistiger und mentaler Vorbereitung der eigenen Gesellschaft – Bevölkerung, Politik, Medien etc. – auf diese, unter Umständen verlustreiche, Art der Auseinandersetzung, die sich schnell auch gegen Ziele im eigenen Land richten kann, eine besonders empfindliche Schwachstelle, derer man sich bewusst sein sollte.

Krisen und Konflikte finden häufig innerhalb anderer Kulturkreise statt und sind zudem oft religiös oder ideologisch geprägt. Eine erfolgreiche Krisenbewältigung setzt deshalb Zugang zu diesen Herausforderungen und das Eingehen auf genau diese Aspekte voraus. Ein Ignorieren dieser Dimension ist nicht zielführend. Jedes noch so erfolgreiche Agieren auf wirtschaftlicher, sozialer, humanitärer, diplomatischer, militärischer und politischer Ebene bleibt letztendlich unzureichend, solange man die geistig-moralische Auseinandersetzung nicht erfolgreich bestreitet. Das Agieren in einem anderen, fremden Kulturkreis erfordert, sich auf grundlegend verschiedene Lebensweisen, Wertvorstellungen und

---

<sup>135</sup> Hierzu weiterführend vor allem mit Blick auf den Friedensaufbau: Roland Paris, „Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism“, *International Security* 22:2 (Fall 1997), S. 54-89.

Mentalitäten einzustellen. Wird dies nicht hinreichend beachtet, ist jeder nachhaltige Erfolg eigenen Handelns in Frage gestellt. Eine geistig-moralische Selbstdefinition ist eine unentbehrliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Dialog. Kulturelle Kompetenz und die Fähigkeit zur geistigen Auseinandersetzung mit einem fremden Kulturkreis müssen systematisch erworben werden.<sup>136</sup> Dies kann nur in einem dem erweiterten Sicherheitsbegriff entsprechenden ressortübergreifenden und interdisziplinären Ansatz geschehen. Dieser muss letztendlich alle Ebenen der politischen und militärischen Führung wie auch die ausführenden Organe umfassen.

Deutschland verfügt über Stärken, die es für Aufgaben der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements einbringen kann. Es besitzt Streitkräfte, die den Einsatz im Rahmen von Aufgaben des Nation-Building begünstigen, denn die Bundeswehr ist durch das Prinzip der Inneren Führung geprägt, wahrt in ihrem Auftreten bewusst Zurückhaltung und ist zudem bestrebt, ihren Soldaten ein bestimmtes Maß an kultureller Kompetenz zu vermitteln. Von Vorteil ist auch, dass Deutschland keine nennenswerte koloniale Vergangenheit hat und daher in vielen Regionen der Welt mit weniger Vorbehalten aufgenommen wird als manche ehemalige Kolonialmacht. Eine bewusste Kultur und Politik der Zurückhaltung in der Außen- und Sicherheitspolitik unterstreicht diesen Aspekt.

Am Schluss bleibt eine Erkenntnis von Carl von Clausewitz: Krieg ist ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung des eigenen Willens zu zwingen.<sup>137</sup> Sie gilt auch für militärische Stabilitätsoperationen und Interventionen. Ohne die Bereitschaft, die daraus resultierenden Konsequenzen zu tragen, ist jeder militärische Einsatz, selbst wenn er in noch so friedfertiger oder humanitärer Absicht erfolgt, zum Scheitern verurteilt.

---

<sup>136</sup> Zu den daraus resultierenden militärischen Konsequenzen: Robert H. Scales, „Culture-Centric Warfare“, *Proceedings* 130:10 (October 2004), S. 32-36.

<sup>137</sup> Clausewitz, *Vom Kriege* I, 1, S. 191 f.

René Eggenberger

## **Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff**

*Der Mordanschlag vom 11. September 2001  
auf das Welthandelszentrum in New York  
und das Verteidigungsministerium in Washington  
hat die Welt nicht verändert, sondern gezeigt,  
wie sehr sie sich längst verändert hatte.  
Ernst-Otto Czempiel<sup>138</sup>*

Im Lichte der jüngsten Terroranschläge, der Schaffung eines Departement of Homeland Security in den USA und letztlich des Einsatzes von Teilen der Schweizer Armee als Ergänzung und Substitut der überdehnten kantonalen Polizeikräfte und des Grenzwachtkorps zur lagegerechten Sicherstellung der inneren Sicherheit<sup>139</sup> wurde die politische Diskussion um die Homeland Security (HLS) lanciert. Ein lang andauernder und verstärkter Einsatz von Truppen im Innern hat nicht nur unmittelbaren Einfluss auf die Bereitschaft, sondern mit Blick auf die Weiterentwicklung der Streitkräfte auch eine planerische Komponente. Damit drängt sich auch aus militärischer und streitkräfteplanerischer Sicht eine grundsätzliche Diskussion über die Rolle der Streitkräfte im HLS-Rahmen auf.

Ziel dieses Beitrages ist es, auf der Grundlage einer spezifisch für diese Fragestellung durchgeführten Analyse des Umfeldes und der daraus abgeleiteten erweiterten Auslegung des Sicherheitsbegriffes den Wandel des Begriffes „Verteidigung“ zu diskutieren. Aufgrund einer als umfassend zu definierenden Verteidigung werden erste Lösungsansätze für die Ausgestaltung der Streitkräfte der Zukunft vorgeschlagen. Aus staatspolitischen und rechtlichen Überlegungen

---

<sup>138</sup> Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, 2. Auflage (München: Verlag C.H. Beck, 2002), S. 10.

<sup>139</sup> Gemäß Bundesratsbeschluss vom 6. November 2002 soll die Schweizer Armee verstärkt und lange dauernd zur subsidiären Unterstützung der Polizei und des Grenzwachtkorps eingesetzt werden. Die Entscheidung fiel nicht zuletzt wegen der fehlenden finanziellen Mittel zur Aufstockung der kantonalen Polizeikorps bzw. des Grenzwachtkorps.

wird der Streitkräfteeinsatz im Innern im Sinne der Subsidiarität nach wie vor befürwortet. Mit Bezug auf die Vorstellung, dass Einsätze grundsätzlich wirkungsorientiert sein müssen, wird das in der Schweiz nicht zuletzt aus föderalistischen Überlegungen angewandte lineare Eskalationsmuster für den Mitteleinsatz in Frage gestellt und an dessen Stelle ein fähigkeitsbezogenes, vernetztes und zentral geführtes Vorgehen vorgeschlagen.<sup>140</sup> Je nach Art der Ausprägung und der Tiefe der zu erfüllenden Aufgaben sind differenzierte Fähigkeiten aufzubauen, die sowohl Umfang, Anforderungen an das Personal und die Ausrüstung direkt betreffen. Der Zusammenhang zwischen innerer und äußerer Sicherheit lässt es aber als ratsam erscheinen, auch eine ausgreifende, für die internationale Kooperation vorgesehene Komponente bereitzustellen. In diesem Zusammenhang stellt sich mit Blick auf die national begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen zur Wahrnehmung der eigenen Interessen und Ambitionen die Frage der Aufgabenteilung und Rollenspezialisierung in internationaler Kooperation.

#### **Von der Staatenwelt zur Gesellschaftswelt<sup>141</sup>**

Der Wandel des Begriffs „Sicherheit“ hängt eng mit dem Auftreten neuer Akteure auf der Weltbühne zusammen. Von Politik und Gesellschaft mit Argwohn und offener Ablehnung begleitet, kündeten sich in den Sechzigerjahren des letzten Jahrhunderts die multinationalen Konzerne als neue und mächtige, agile, sich jeglicher staatlicher bzw. öffentlicher Rolle entziehen zu wollende Mitspieler an. Deren Teilhabe ist mittlerweile von der Politik stillschweigend akzeptiert.

In ähnlichem Sinne treten zwei neue Akteurgruppen um die Neuverteilung der Macht ins Rampenlicht: In den gefestigten Staaten sind es die Bürger, die vermehrt mitbestimmen wollen. In schwachen Staaten sind es vor allem Kommandanten von in Auflösung begriffenen Teilen von Streitkräften, Söldnertruppen oder Warlords, die als nichtstaatliche Akteure ihren Machtanspruch und ihre Position zur persönlichen Bereicherung geltend machen.

Der Siegeszug der Demokratie nach Ende des Zweiten Weltkrieges mit den neu gewonnenen Freiheiten des Individuums hat es ermöglicht, dass Bildung und Ausbildung, verknüpft mit den neuen technologischen Möglichkeiten, rasch

---

<sup>140</sup> Siehe hierzu auch den Beitrag von Heiko Borchert und Thomas Pankratz in diesem Band.

<sup>141</sup> Diese Analyse basiert vornehmlich auf den Überlegungen von Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, 2. Auflage (München: Verlag C.H. Beck, 2002) und Herfried Münkler, *Die neuen Kriege* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 2002) sowie interner, nicht veröffentlichter Studien des Planungsstabes der Schweizer Armee

über viele Informationen zu verfügen, eine Verschiebung von staatlicher Macht auf den einzelnen Bürger stattfinden konnte. Die mediale Durchdringung unserer Gesellschaften mit Echtzeitinformation lässt dem Staat allenfalls noch einen zeitlichen Informationsvorsprung in ganz bestimmten Bereichen; außerhalb seines Vermögens steht hingegen die lückenlose Kontrolle der Informationsflüsse. Statt Unterordnung verlangt der Bürger Partizipation – er will an den Entscheidungen teilhaben. Interessen- und Personengruppen, die sich heutzutage relativ rasch und einfach übers Internet gruppieren und wieder auflösen, um in anderer Zusammensetzung mit neuen Zielen erneut aufzutreten, beteiligen sich zunehmend und mit unterschiedlichem Einfluss am Weltgeschehen.

In schwachen Staaten, in denen die Kontrolle über das eigene Staatsgebiet verloren gegangen ist oder zu gehen droht, ist es für den Staat nicht mehr möglich, Steuern zu erheben und daher weder seine Machtinstrumente zur Gewährung von Sicherheit zu finanzieren noch die damit verknüpfte, stabilisierend wirkende Wohlfahrt zu begründen. In der Regel werden diese Vorgänge durch Korruption verstärkt, was die mageren Staatsmittel zusätzlich schmälert. Wenn der Staat Sicherheit nicht mehr garantieren kann, übernehmen in aller Regel andere unter Eintreibung von Schutzgeldern diese Aufgabe: Es sind dies reguläre Streitkräfte, die nicht mehr bezahlt werden können, Warlords, ausländische Söldnertruppen, lokale Kommandanten zerfallender regulärer Truppen mit Hang zu kriminellen Verbindungen, paramilitärische Gruppen, etc. Mit der Finanzierung über die Plünderung von Rohstoffvorkommen, mittels Geldern aus Drogenhandel usw. entstehen neue Gelüste und Prioritäten in Form der persönlichen Bereicherung. Damit nimmt das Interesse an einem funktionierenden Staat bzw. an dessen Wiederaufbau und die durch ihn garantierte Sicherheit weiter ab. Exakt dieses Umfeld trägt mit dazu bei, dass sich private Konzerne in instabilen Weltregionen eigene Sicherheitskräfte halten. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich auch bei den Staaten ab: Oftmals ist es für Staaten, die enger demokratischer Kontrollen durch ihre Bürger ausgesetzt sind, politisch opportun oder aus Effizienzüberlegungen sinnvoll, sich nicht mit offiziellen Streitkräften in einer bestimmten Krisenregion oder einem Konflikt zu engagieren, sondern so genannte Private Military Companies zu verpflichten. Diese Entwicklung trägt den Keim in sich, den Trend der Privatisierung staatlicher Gewalt zu verstärken und diesen indirekt zu legitimieren.

Die hier beschriebenen Vorgänge sind Qualitätsmerkmale einer Gesellschaftswelt, die sich von der alten Staatenwelt unterscheidet. Jenseits dieser ent-

steht offensichtlich eine Welt, deren Interaktionen zunehmend von gesellschaftlichen Akteuren geprägt und bestimmt werden.

Diese Welt wird ihre Regeln selbst setzen. Die Nationen bleiben zwar immer noch die wichtigsten Akteure im internationalen System, aber sie sind nicht mehr die einzigen und nicht immer die stärksten. In dieser Welt, wie sie hier skizziert ist, erhalten Begriffe wie „Sicherheit“, „innen und außen“ und „Verteidigung“ eine neue Bedeutung, die den Sicherheitsinstrumenten der Staaten, insbesondere den Streitkräften, eine neue Rolle mit neuen Gewichtungen zuordnen werden.

### **Ein umfassender Sicherheitsbegriff**

Mit der Abnahme von objektiv fassbaren bzw. mit der subjektiv empfundenen Abwesenheit von äußerer Bedrohung, der Verbannung des Krieges an die Außengrenzen Europas und der zunehmenden Wohlfahrt des Einzelnen musste der Begriff Sicherheit einen Wandel vollziehen. Klar ersichtlich wird diese Veränderung, wenn man sich Rechenschaft über den Bedeutungswandel der Dimensionen von Sicherheit und deren Ausprägungen gibt. Es ist unverkennbar, dass in den westlich geprägten Gesellschaften der Stellenwert der militärischen Dimension der Sicherheit gegenüber der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, technologischen, politischen und ökologischen abgenommen hat. Das klassische Verständnis von Sicherheit hat sich stark ausgeweitet und vom kriegerischen Gewaltgedanken – soweit die persönliche Sicherheit durch kriminelle Akte nicht betroffen ist – zunehmend gelöst. Auf viele der oben dargestellten Dimensionen von Sicherheit besteht, erstens, ein universeller Anspruch. Zweitens ist unverkennbar, dass Sicherheit am ehesten durch Prävention zu erreichen ist und, drittens, kann festgestellt werden, dass sich das Objekt Sicherheit von den Staaten zunehmend auf den Menschen verschoben hat. Sicherheit ist nicht länger eine ausschließlich mit dem Nationalstaat verknüpfte, sondern in zunehmendem Maße eine dem Individuum und der Gesellschaft zuzuordnende Größe.

### **Die Untrennbarkeit von innerer und äußerer Sicherheit: „Kleine Kriege“ und „Neuer Terrorismus“**

#### *Die „Kleinen Kriege“*

Die Trennung von „innen und außen“ hängt eng mit dem nach der westfälischen Friedensordnung entstandenen Nationalstaat zusammen. Dieser nimmt sechs

Grenzziehungen<sup>142</sup> vor: Erstens definiert er territoriale Grenzen; damit wird „innen und außen“ präzise unterscheidbar. Somit ist auch eine klare Unterscheidung zwischen „Innenpolitik“ und „Außenpolitik“, deren Instrumenten Polizei und Streitkräfte sowie die Frage der Zuständigkeitsbereiche – zumindest im Verfassungsstaat – hinreichend festgelegt. Zweitens lassen sich Regeln über zulässige und nicht zulässige Formen der Gewaltanwendung aufstellen; Gewaltanwendung kann entweder als kriegerische Handlung oder als krimineller Akt eingeordnet werden. Drittens kann eindeutig zwischen „Krieg“ und „Frieden“ unterschieden werden, dazwischen gibt es kein „Drittes“. Krieg wird mit einer Kriegserklärung eingeleitet, und der Friedensschluss beendet den Krieg; Beginn und Ende sind festgelegt. Viertens erhebt der Staat den Anspruch, zu bezeichnen, wer „Freund“ und wer „Feind“ ist. Im Sinne der Ergänzung dieser Grenzziehungen ist darauf hinzuweisen, dass, fünftens, als Folge davon, eine eindeutige Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten getroffen werden kann. Letztlich kann mit Bezug auf die klare Unterscheidung zwischen Krieg und Frieden auch eindeutig zwischen Erwerbsleben als Friedensaktivität und Gewaltanwendung im Sinne der Kriegführung differenziert werden.

Mit dem Wandel von einer Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft und zu etwas, was man heute als Informationszeitalter oder Beginn der „Postmoderne“ bezeichnet, hat die Bedeutung des Besitzes von Territorium eine Änderung erfahren. Selbstverständlich ist Territorium nach wie vor zwingend, um den Staat zu begründen; Wohlstand kann heute allerdings ohne territoriale Expansion sichergestellt werden. Ganz dieser Logik folgend, haben zwischenstaatliche Kriege an Zahl und Bedeutung abgenommen. Ein weiterer Grund für die Abnahme zwischenstaatlicher Konflikte ist ermittelbar: Das gesellschaftliche Interesse konzentrierte sich nach den verheerenden Kriegen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Zuge der Demokratisierung offensichtlich auf die Wohlstandsvermehrung. Wirtschaftliche Wohlfahrt wurde zum wichtigsten Politikbereich in den Demokratien; die Sozialpolitik setzte fortan den Akzent im Bereich der Sicherheit. Dank den zur Verfügung stehenden technologischen und den herrschenden ökonomischen Bedingungen konnte die Wohlstandsvermehrung ohne territoriale Expansion sichergestellt werden.<sup>143</sup>

Kriege sind lokal und innerstaatlich geworden, was nicht gleichbedeutend mit Unbetroffenheit der Außenstehenden ist. Diese Kriege – man nennt sie „Kleine Kriege“ – sind kostengünstig zu führen, da in verschiedenen Weltregio-

---

<sup>142</sup> Münkler, *Die neuen Kriege*, S. 68-75.

<sup>143</sup> Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch*, S. 23.



nen Handfeuerwaffen und Waffen aus Restbeständen der ehemaligen Streitkräfte der Blöcke im Zuge des Abbaus ihrer Truppenstärken erhältlich und günstig erwerbbar wurden. Allerdings werden die Kosten nicht in vollem Umfang von den Kriegsparteien getragen, sondern externalisiert: Die Gewinne der geführten Kriege werden privatisiert und die Kosten sozialisiert. In der Auseinandersetzung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren fehlt zudem wegen der Nichtanwendbarkeit des Kriegsvölkerrechts jegliche Regelerorientierung.

Es besteht zudem im Rahmen der Finanzierung der „Kleinen Kriege“ ein eindeutiger Zusammenhang zwischen diesen Konflikten und der Organisierten Kriminalität. Die Untersuchung, wie die Ressourcen fließen, gibt Auskunft darüber.<sup>144</sup> Geld kann aus dem Land selbst in Form von Schutzgeldern oder Einkünften aus Handel mit Rohstoffen, Edelsteinen, Drogen, Waffen sowie durch Menschenschmuggel und Frauenhandel erpresst bzw. gelöst werden. Eine noch untergeordnete Rolle mögen der Organhandel und der Handel mit giftigen Abfällen spielen. Erlöse aus dieser Art von Geschäften müssen mittels Geldwäsche kaschiert werden. Zusätzlich können Überweisungen von auswärts durch fremde Regierungen, die Familie, den Clan oder die direkte Unterstützung durch die Diaspora in Form von Geld und Waffen stattfinden. Schutzgelder oder Straßenzölle, die von Hilfsorganisationen oder Unternehmen erpresst werden, runden das Spektrum der Finanzierungsmöglichkeiten ab.

#### *Der „Neue Terrorismus“*

Terrorismus war ursprünglich weitgehend ein Problem der inneren Sicherheit und in diesem Sinne eine nationale, polizeiliche Aufgabe. Dies galt solange, als sich Terrorismus auf klare politische Zielsetzungen konzentrierte: Die Täter waren bekannt, deren Motivation und die Ziele sowie die Opfer eindeutig definiert. Dies ließ gezielte Gegenmaßnahmen zu und sofern sich die Terroristen grenzüberschreitend bewegten, war die bestehende und eingespielte internationale Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften ausreichend. Der neue Terrorismus lässt sich nun allerdings nicht mehr wie oben beschrieben eingrenzen, da er sich aus der Gesellschaft selbst heraus organisiert und Teile der Gesellschaft bedroht. Bezogen auf die Täterrekrutierung, die von ihm ausgehende Bedrohung und die globale Unterstützung, ist der neue Terrorismus transnational. Seine Organisation entspricht nicht den bekannten Mustern hierarchischer Strukturen, sondern es handelt sich um sehr schwer fassbare Organisationsformen, die nur

---

<sup>144</sup> Mary Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 2002), S. 90-111.

lose über soziale und wirtschaftliche Netzwerke miteinander verbunden sind. Nicht ein klares politisches Ziel, sondern eine Botschaft unter Inkaufnahme zahlloser unschuldiger Opfer, soll vermittelt werden. Adressaten sind Menschen in den Gesellschaften, nicht der Staat oder Staaten.

*Die Verwischung der Grenze zwischen „innen“ und „außen“*

In dem Maße, in dem die Bedrohungen immer mehr von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen und damit grenzüberschreitend werden, werden sich innere und äußere Sicherheit annähern. Die Verquickung von „Kleinen Kriegen“ mit der Organisierten Kriminalität und der „neue Terrorismus“ lassen klassische, einseitig auf den Krieg zwischen Staaten fokussierte Strategien zunehmend ins Leere laufen. Traditionelles Sicherheitsdenken geht davon aus, dass durch die Erhöhung der militärischen Mittel die Sicherheit zu erhalten sei. Diese Strategie galt im Kalten Krieg. Von der Annahme ausgehend, dass heute vor allem instabile, schwache Staaten die Ursache für Unsicherheit darstellen, sollte eine Sicherheitsstrategie davon ausgehen, die Bedrohungen, Risiken und Gefahren erst gar nicht entstehen zu lassen, diese abbauen zu helfen und wo nötig mittels Intervention zur Stabilisierung und Wiederherstellung der staatlichen Ordnung beizutragen. Sicherheitsinstrumente müssen besser koordiniert, ressortübergreifend gebündelt und geführt werden. Die Staaten werden „Souveränität“, die heute durch die transnational geprägten Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure unterlaufen wird, neu definieren müssen. Zum einen zwingt die neue Situation die heute jeweils zuständigen Organe zu einer viel dichteren und systematischeren, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf immer mehr Stufen und auf immer mehr Feldern. Zum anderen schafft es Probleme für die Legitimation der traditionellen, jeweils auf eine einzige Aufgabe fokussierten Sicherheitsinstrumente wie die Streitkräfte. Genau diese Schwierigkeit wird gelöst, wenn die Einsicht in die synergetischen Effekte vernetzter Sicherheitsinstrumente zu greifen beginnt. Die Argumentation würde dann der Überlegung folgen, dass die Legitimation eines einzelnen Instrumentes über den Zusatznutzen in der Vernetzung begründet liegt.

Prävention wird vor allem gefragt sein. Diese bedingt grundsätzlich andere Mittel als Streitkräfte, wenn man einmal von einer strategischen Konzeption der Abschreckung absieht. Prävention ist allerdings in vielen Fällen nur im Schutz von Streitkräften möglich und kann oftmals durch deren Fähigkeiten sinnvoll ergänzt werden.

Mit der zunehmenden Privatisierung der Gewaltanwendung wird die Grundlage des gültigen Kriegsvölkerrechts untergraben; die Durchsetzung der Regeln gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren wird durch die Tatsache verunmöglicht, dass jene keine Subjekte im Sinne des Kriegsvölkerrechts darstellen. Gleichzeitig wird der Neutralität, die sich auf Staaten und das Verhalten von Staaten untereinander bezieht, der völkerrechtliche Boden entzogen. Neutralität wird bedeutungslos werden, da sie in einer Welt mit zunehmender Zahl nichtstaatlicher Gewaltakteure ihre Legitimation verlieren wird.

Das Erkennen dieser Zusammenhänge öffnet neue Ansatzpunkte für die Eindämmung kleiner Kriege über das gezielte Unterbinden der Finanzierungskanäle. Wenn diese Möglichkeiten tatsächlich erfolgversprechend sind, offenbart sich die Notwendigkeit, neben den klassischen, außen gerichteten Sicherheitsinstrumenten Diplomatie und Militär auch Spezialkräfte, Entwicklungshilfe, Wirtschaftsförderung und Polizeikräfte einzusetzen und zu koordinieren.

### **Zunehmende Entkoppelung von Verteidigung und Territorium, eine Neuinterpretation und der Bedarf an einer umfassenden Strategie**

In dem Maße, wie sich der Begriff „Sicherheit“ und die ihm zugrunde liegende Bedrohung bzw. Unsicherheit verändert, haben sich sowohl der Begriff „Verteidigung“ und in logischer Konsequenz auch die entsprechenden Instrumente zu wandeln. Sechs Gründe sprechen für eine kontinuierliche Loslösung des Begriffes „Verteidigung“ von seinem ursprünglichen Territorialbezug:

- Erstens kann territoriale Verteidigung nicht länger nur mit „Schutz des nationalen Territoriums“ gegen äußere Gefahren gleichgesetzt werden, sondern sie muss verstärkt mit Bewahrung von Kultur, zivilisatorischen Errungenschaften, Wohlstand, also dem Schutz der eigenen Wertegemeinschaft in Verbindung gebracht werden. Wenn dem so ist, sind die Grenzen geographisch am Rande der westlich geprägten Wertegemeinschaft zu verteidigen.
- „Verteidigung“ verändert sich zweitens inhaltlich: Es geht im dargestellten Zusammenhang weniger um die „Abwehr äußerer Feinde“ als vielmehr darum, „gestaltend und stabilisierend Einfluss auf das Umfeld zu nehmen“. Dies kann nur noch in pro-aktiver Form und im Verbund mit und in dieser Wertegemeinschaft verstanden werden.

- Diese interventionistische Vorgehensweise mit erdrückender Übermacht personeller und technologischer Art westlicher Streitkräfte rückt drittens unversehens das eigene „Hinterland“ mit seinen empfindlichen und sehr stark vernetzten Infrastrukturen in den Blickpunkt von betroffenen Individuen und Gruppen, die zum Terrorismus als Mittel des Schwachen greifen. Die Globalisierung und der damit zusammenhängende, beinahe ungehemmte und freie Verkehr von Kapital, Informationen, Gütern und Personen ermöglichen diese Verknüpfung von „innen“ und „außen“ zu einem immer weniger trennbaren Ganzen. Damit erhält „Verteidigung“ zunehmend eine innen gerichtete Komponente im Sinne des Schutzes von kritischen Infrastrukturen, aber auch des Wissens, dessen Anwendung und der Werte.
- Viertens sind die neuen Konfliktformen vielfach gesellschaftlichen Ursprungs, asymmetrisch und oftmals dem Spektrum des neuen, global agierenden, bezüglich der Täterschaft, deren Ziele und Motivation schwierig fassbaren Terrorismus zuzurechnen. In einem Umfeld, in dem der „Gegner“ weder physisch noch geographisch vordefinierbar ist, spielen territoriale Grenzen und damit die territoriale Verteidigung keine erstrangige Rolle mehr.
- Fünftens spielt heutzutage das Territorium zur Erwirtschaftung von Wohlstand in den hoch zivilisierten Industrie-, Dienstleistungs- und Wissensgesellschaften nicht dieselbe Rolle wie in einer ausschließlich auf Agrarprodukte oder Rohstoffe ausgerichteten Gemeinschaft. Die Interessenlage wendet sich zunehmend vom Territorialanspruch ab und fokussiert sich auf den freien Zugang zu Märkten und Rohstoffen, offene Handelswege und Informationsquellen, für alle zugängliche Kommunikationsnetze sowie eine verlässliche, gesicherte Rahmenordnung und Rechtssicherheit für alle.
- Sechstens wird das Schlachtfeld der Zukunft die Gesellschaft und das Gravitätszentrum deren Werte sein. Die Waffe im Kopf, nicht primär schweres Kriegsgerät, erhält eine neue Bedeutung: Ingenieurwissen wird zunehmend in destruktivem, terroristischem Sinne gegen die Schwachstellen jener Gesellschaften gerichtet, die dieses Wissen hervorgebracht und zu ihrer allgemeinen Wohlfahrt eingesetzt haben. Köpfe werden zu primären Zielen werden. In einem solchen Umfeld werden Frauen und Kinder ebenso als Akteure und nicht länger als Betroffene teilhaben. Diese Sichtweise geht von einer zunehmenden Ver-

wundbarkeit unserer post-industriellen Gesellschaften aus, die dadurch verschärft wird, dass das in diesen vorhandene Wissen und die Technologien, die für beinahe jedermann zugänglich, erhältlich und auch weitgehend privat finanzierbar sind, gegen eben diese Gesellschaften in gewalttätiger Absicht gerichtet werden können. Dabei wird davon auszugehen sein, dass insbesondere nichtstaatliche Akteure aus den Gesellschaften heraus in sie hinein wirken werden.

Aus dieser Sicht ergibt sich auch aufgrund der sich verändernden Interessen der Gesellschaften der Bedarf einer Neuinterpretation des Begriffs „Verteidigung“. Wenn nun allerdings die Gefahr unter Negierung von Landesgrenzen aus Gesellschaften mitten in die Gesellschaften hineingetragen wird und sich „Verteidigung“ nicht mehr auf den Raum allein beziehen soll, dann muss er auf eine neue Ebene gehoben werden. „Verteidigung“ muss sich auf das gesamte Spektrum der Sicherheit einer Gesellschaft beziehen. Sie wird zu einer gesamtgesellschaftlichen, präventiven, überwachenden und gestaltenden Aufgabe im Innern wie auch nach außen. Dabei wird bezüglich der Innenorientierung die Diskussion um die persönliche Freiheit des Individuums gegenüber dem Stellenwert des anzustrebenden Sicherheitsgrades und mit Blick auf die Außenorientierung die Legitimation der Intervention entbrennen.

Eine erfolgreiche Strategie muss eine defensive und eine offensive Komponente enthalten und in ihrer Gesamtheit eine direkte und kooperative sein. Defensiv in dem Sinne, dass bedrohte Infrastrukturen, nichtmaterielle Güter und Teile der Gesellschaft geschützt werden müssen, offensiv mit dem Ziel der aktiven Nachrichtenbeschaffung und der gewaltsamen militärischen und polizeilichen sowie zivilen Ursachenbekämpfung mit dem Ziel der Austrocknung der Konfliktpotentiale. Direkt, weil sie sich gegen die Netzwerke richten, in denen die Rekrutierung, Ausbildung, Unterstützung und Vorbereitung von asymmetrischen Angriffen erfolgen. Kooperativ in dreierlei Hinsicht: Die Aufgabe ist erstens durch die gesamte Gesellschaft zu tragen, zweitens auf nationaler und internationaler Ebene zu teilen und zu koordinieren und drittens ressortübergreifend zu vernetzen. Sicherheitsgewinn als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden, wird im präventiven Bereich entsprechende Erziehungs- und Ausbildungsanstrengungen bedeuten. Insbesondere sollen – so wie heute andere gesellschaftliche Bereiche wie z.B. Verkehrssicherheit, Verbrechensprävention oder Gesundheit mit einer Selbstverständlichkeit Eingang in die Stoffpläne der Schulen gefunden haben – die Bürger unserer Gesellschaften für die neuen Gefahren des

internationalen Terrorismus oder der Gefahren im Umgang mit Informationstechnologien sensibilisiert und auf Vorfälle vorbereitet werden. In diesem Sinne ist Sicherheitsvorsorge nicht zuletzt als kommunikatorischer Prozess in unseren Gesellschaften zu verstehen. Überwachung, Kontrollen und nachrichtendienstliche Tätigkeiten als aktive Komponenten in einem die unternehmerischen und persönlichen Freiheiten tangierenden Bereich müssen in unseren Gesellschaften akzeptiert werden.

**Konsequenzen für die Streitkräfteentwicklung:  
Von Streitkräften zu Sicherheitskräften oder Teilspezialisierung?**

*Allgemeine Betrachtungen*

Streitkräfte sind nur eines der Gestaltungsmittel einer pro-aktiv gestaltenden und umfassenden Außensicherheitspolitik. Aktuell sind diese allerdings immer noch auf die westfälische Ordnung der Staatenwelt mit einer fein säuberlich getrennten Sicht von „innen“ und „außen“ ausgerichtet. Dies bildet sich nicht nur in der nach wie vor scharfen Trennung von Polizei- und Streitkräfteaufgaben ab, sondern zeigt sich auch im Rahmen der gültigen Rechtsgrundlagen und der verschiedenen Orts angelaufenen Diskussion über die entsprechenden Veränderungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Was militärisch fachspezifisch längst erkannt und teilweise bereits umgesetzt worden ist, droht im Rahmen der Diskussion auf der normativen Ebene verzögert, wenn nicht gar verhindert zu werden.

Streitkräfte sind daher nach wie vor zu stark auf ganz bestimmte Aufgaben ausgerichtet und spezialisiert: Verteidigung, Stabilisierung und subsidiäre Unterstützungsaufgaben zugunsten der zivilen Behörden sind die gängigen Ausprägungen. Die Herausforderungen für die Streitkräfteentwicklung liegen folglich nicht nur in der Neuausrichtung auf neue Aufgaben, sondern vielmehr in der Verknüpfung von Neuausrichtung und Vernetzung mit den anderen Sicherheitsinstrumenten. Dabei darf das Aufteilen der Inhalte des Begriffes „Sicherheit“ in dessen Teilaspekte lediglich als methodisches Hilfsmittel zur Operationalisierung verstanden werden und keinesfalls die nach wie vor gängige Vorstellung von ressortspezifischen Instrumenten zementieren.

Genau in diesem Punkt zeigt sich trotz ersten Aufweichungserscheinungen im Rahmen der Transformation immer noch das Beharrungsvermögen der Streitkräfte: Der militärische Apparat entwickelt sich nicht in Richtung der oben angezeigten, zukünftigen Erfordernisse, sondern er richtet sich in unseren geo-

graphischen Breitengraden nach wie vor an den von ihm als sehr unwahrscheinlich bezeichneten Fall eines Großkonfliktes klassischer Ausprägung aus. Neue Aufgabenfelder werden daher immer noch wegen dieser unveränderten Optik auf der Grundlage der klassischen Organisationsformen und auf bestehenden, kampforientierten Konzepten und Kompetenzen angegangen. Ebenso ist festzustellen, dass neue Technologien immer noch mehrheitlich in die Fähigkeiten zur klassischen Kriegführung integriert werden.

Nach dem Ende der bipolaren Weltordnung haben sich Streitkräfte in Europa aus den unterschiedlichsten Gründen zwar schrittweise an die neuen Erfordernisse angepasst:<sup>145</sup>

- Wandel von Massenheeren der Wehrpflichtigen zu Berufsstreitkräften
- Konstabilisierung der Streitkräfte
- Feminisierung der Streitkräfte
- Multinationalisierung als Ausdruck fortschreitender Entstaatlichung von Streitkräften
- Rationalisierung militärischer Mittel durch Arbeitsteilung und Rollenspezialisierung
- Zivilisierung und Remilitarisierung des Militärs
- Gesellschaftliche Entfremdung

Was hier vordergründig als Anpassung aufgrund neuer, von der Politik zugewiesener Aufgaben oder Notwendigkeiten verstanden werden kann, hat sich in einzelnen Bereichen wie der z.B. im HLS-Rahmen interessierenden Konstabilisierung seit längerer Zeit abgezeichnet. Im Laufe der Entkolonialisierungskämpfe nach Ende des Zweiten Weltkrieges, der ideologisch getriebenen Guerillakriege, die von regulären Streitkräften im Rahmen der Stabilisierungsaufgaben zu leistenden Peace Support Operations oder der Kampf gegen den Terrorismus haben die Entwicklung von Teilen der Streitkräfte in Richtung der Konstabilisierung gefördert. Im Gegenzug haben sich Polizeikräfte in Struktur, Taktik und Einsatz der Mittel im Zuge der Bekämpfung des Terrorismus und dessen Wandels stark an diejenigen der Streitkräfte angenähert. Die bewusste Kriminalisierung des Terrorismus des letzten Jahrhunderts hat dessen Bekämpfung ganz klar als innerstaatliche Aufgabe betrachtet und ihn der Polizei zugesprochen. Mit

---

<sup>145</sup> Karl Haltiner, „Europas Streitkräfte im Umbruch - Trends und Gemeinsamkeiten“, in Karl Haltiner und Paul Klein (Hrsg), *Europas Armeen im Umbruch* (Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), S. 7-22

dem Auftreten des „neuen Terrorismus“ mit seinen globalen Ansprüchen und Einsatzgebieten, dem Verzicht auf eine klare politische Forderung und auf die damit verbundene Verhandlungsbereitschaft und seinen schwer fassbaren und sich ständig wandelnden Strukturen hat diese klare Zuordnung an ein Sicherheitsinstrument unmöglich gemacht.

#### *Fähigkeitsprofil für Streitkräfte*

Vom stark ausgeweiteten Begriff der Sicherheit und dessen Verschiebung vom Staat auf das einzelne Individuum muss abgeleitet werden, dass sich der Druck erhöht, Streitkräfte in einem erweiterten, ihnen bis anhin nur in Ausnahmefällen zugebilligten Spektrum einzusetzen. Dieses Spektrum kann von sozialen Aufgaben (Ersatzdienstleistungen, solange an einer Dienstleistungspflicht festgehalten wird) über Aufgaben, die dem Allgemeinwohl (Hilfe zugunsten Dritter) oder einzelnen Interessengruppen (Unterstützung von kommerziellen Anlässen) dienen bis zur subsidiären Unterstützung vorhandener, aber aus Kostengründen zu schwach ausgestalteter Sicherheitsinstrumente reichen. Es handelt sich hier letztlich um politische Entscheidungen, die aber immer im Lichte zukünftiger Verwendungen von Streitkräften betrachtet werden müssen. Die Breite der hier dargestellten Aufgaben muss mit einer neuen Verankerung der Streitkräfte in der Gesellschaft einhergehen.

Als Konsequenz aus den eingangs geschilderten neuen Herausforderungen wird es unumgänglich sein, Fähigkeiten aufzubauen, die die Flexibilität, die taktische Überraschung in Form von neuen Konzepten und die Schnelligkeit, mit der auf asymmetrische Gefahren geantwortet werden kann, beinhalten. Konkret bedeutet dies die weitere Verflachung der Hierarchien unter Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die Weiterentwicklung der Modularisierung und der Aufbau kleinster Wirkverbände, weitestgehende Delegation von Kompetenzen auf unterste Stufen sowie die Straffung der Führungsabläufe.

Auf der materiellen und strukturellen Ebene stellt sich zusätzlich die Frage nach der Ausrichtung eines Kleinstaates: Großmacht- bzw. Koalitionsstreitkräfte im „Taschenformat“ für einen autonomen Gebrauch machen weder Sinn noch sind sie zu finanzieren. Autonomie zu vertretbaren Kosten dürfte nur noch auf der Linie einer bewusst asymmetrisch ausgerichteten Streitkraft haltbar sein. Eine die Symmetrie ansteuernde Entwicklung der Streitkräfte dürfte nur noch in einem Bündnis machbar sein.



Die verschwimmende Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit eröffnet im HLS-Bereich grundsätzlich zwei verschiedene Planungsoptionen für die Streitkräfte. Geht es darum, die äußeren Ursachen innerer Unsicherheit an der Wurzel zu packen, so wäre eine außen orientierte, gestaltende Fähigkeit der Streitkräfte aufzubauen („expeditionary“), die Synergien zwischen militärischen und zivilen Instrumenten (wie z.B. Diplomatie, Neuausrichtung des Attaché-Wesens, Entwicklungshilfe, Wiederaufbauhilfe, Schaffung der sicherheitsbezogenen Grundlagen für Privatinvestitionen vor Ort) bewusst in die Planung einbezieht.<sup>146</sup> Diese Option ist in zweierlei Hinsicht nur in Kooperation umsetzbar. Erstens sind die geographische Dimension, der transnationale Charakter der zu bannenden Gefahren und die nationalstaatlich beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel der Grund dafür, dass Maßnahmen nur im Rahmen einer engen internationalen Kooperation in einem Bündnis wirkungsvoll machbar sein werden. Zweitens lässt die Erosion der Abgrenzung zwischen innen und außen nur noch Lösungsansätze zu, die eine enge Vernetzung sämtlicher Sicherheitsinstrumente auf nationaler wie internationaler Ebene vorsehen.

Steht hingegen ein reaktives Konzept, also die Abwehr von Bedrohungen der inneren Sicherheit im Vordergrund, dann dürfte die Konstabilisierung der Streitkräfte und allenfalls eine weitergehende Ausgestaltung als Homeland Defence Force eine vielversprechende Option darstellen. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwieweit eine solche Komponente der Streitkräfte auch für Peace Support Operations geeignete Fähigkeiten aufweisen würde. Auch in diesem Kontext ist die politische Diskussion über die Stoßrichtung und Tiefe einer derartigen Entwicklung zu führen.

*Die personelle Komponente: Miliz oder Berufspersonal*

Militärtechnologische Entwicklungen werden dazu führen, dass die „Kriegführung“ auf allen Stufen von der physischen auf die intellektuelle, immaterielle Ebene gehoben wird. Entscheidungen werden gesucht, bevor eine physische Begegnung auf dem „Schlachtfeld“ stattfindet. Die Bezeichnungen in Anführungs- und Schlusszeichen weisen darauf hin, dass das künftige (Selbst-)Verständnis, die zukünftigen Rollen der Streitkräfte und die Komplexität von Systemen und Einsätzen bei weitem noch keine klaren Konturen besitzen. Trotzdem kann bereits jetzt darauf hingewiesen werden, dass die künftigen Streitkräfte eine viel stärkere Berufskomponente mit einem zu heute unterschiedlichen Profil für das Personal aufweisen muss. Milizionäre dürften als zivile Fachspezialisten, die im

---

<sup>146</sup> Siehe hierzu auch den Beitrag von Ralph Thiele in diesem Band.

„Sold“ kommerzieller Industrie- und Dienstleistungsunternehmen stehen, eine neue und anspruchsvollere Aufgabe als heute finden, da Streitkräfte nicht mehr in der Lage sein werden, das verlangte Fachwissen innerhalb nützlicher Frist in der erforderlichen Qualität aufzubauen, zu erhalten und weiter zu entwickeln. Hier könnte sich ein neues Feld für die Miliz öffnen, nicht als Lückenbüßer oder aus Bestandesgründen, sondern weil ein ausgewiesener Bedarf vorhanden ist. Anerkennung intellektueller Leistungsfähigkeit würde dem ohnehin schwindenden Prestige einer zeitraubenden Karriere als militärischer Führer Platz machen.

*Wissenschaft und Technologie (W+T) sowie Material*

Investitionen werden nicht mehr generell unter materiellen Gesichtspunkten, sondern auch im Sinne von Investitionen ins Humankapital zu verstehen sein. Dies bedeutet einen weiteren Ausbau der militärischen Lehranstalten in den Bereichen militärischer Forschung und Lehre sowie die Unterstützung militärwissenschaftlicher Aktivitäten staatlicher und privater Institute. Konzeptionell wird es darum gehen, die technologischen Fähigkeiten gezielt zur Erreichung der Wissensüberlegenheit zu bündeln und damit anstelle einer Vielfalt materieller Bereitstellungen situativ und maßgeschneidert abrufbare Wissenspotentiale aufzubauen.<sup>147</sup> Diese sollen es ermöglichen, im konkreten Fall rasch die konzeptionelle und materielle Sicherstellung von Einsätzen oder die Neu- und Weiterentwicklung von Ausrüstungsgütern zu ermöglichen. Ein solches Konzept bedingt die Erfassung und Bewertung sämtlicher potentieller wehrtechnischer W+T-Fähigkeiten und Produktepaletten und beinhaltet daher auch ein Auflisten von Dual Use-Gütern, damit über ein umfassendes Potential verfügt werden kann. Diese Verlagerung der inhaltlichen und konzeptionellen Schwergewichte ist zudem in einem internationalen Kontext und im Sinne von Kooperationsbeiträgen zu betrachten.

Einsätze von Streitkräften im Innern oder auch im Rahmen von Peace Support Operations verlangen nach einem abgestuften Vorgehen bei der Gewaltanwendung durch die Truppe. Heute muss sich der Soldat noch zu oft einseitig auf die organisatorische Regelung der Gewalteskalation abstützen: Rules of Engagement (ROE) geben ihm das Instrumentarium zur Regelung seiner Verhaltensweise, den notwendigen Halt und gewissermaßen auch Schutz vor Strafverfol-

---

<sup>147</sup> Gebhard Geiger, „Die sicherheitspolitische Bedeutung der Mikrowissenschaften und der Mikrotechnik“, in Heiko Borchert (Hrsg), *Potentiale statt Arsenal. Sicherheitspolitische Vernetzung und die Rolle von Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie* (Hamburg; Berlin; Bonn; Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2004), S. 24.

gung bei gewaltsamen Einsätzen. Die Technologien für die materielle Unterstützung bzw. Feinstufung von ROE sind heute durchaus vorhanden:

Mit Blick auf die Erkennung von Gefahren und für die Risikoabschätzung sind heute im passiven Bereich verschiedene technische Einrichtungen verfügbar oder zumindest in Entwicklung und im Labor getestet. Detektion von Stoffen wie Sprengmittel, von biologischem oder radiologischem Material in Kleinstmengen oder die Ortung von Waffen ist heute mittels Einsatz von Mikrotechnologien möglich; desgleichen nimmt deren Erkennung auf größere Entfernungen Gestalt an. Im elektronischen Bereich sind Detektion und Verfolgung von Bewegungen einzelner Personen in Echtzeit bereits Realität.

Bezogen auf den Einsatz stehen bereits heute Non-Lethal Weapons oder präziser Less-Lethal Weapons in verschiedenster Form zur Verfügung oder werden weiterentwickelt. In diesem Bereich sind neben den bekannten chemischen Reizstoffen, Blendmitteln oder Schockmitteln Maßnahmen wie der Einsatz von hoch energetischen Mikrowellen (High Power Microwaves) über die Laboranwendung hinaus fortgeschritten.

#### *Legitimationsfrage bei Einsätzen der Streitkräfte im Innern*

Bei Einsatz im Innern stellt sich allerdings sehr rasch die politische Frage, wie weit Militär im Sinne von Sicherheitskräften auf Dauer legitimiert werden kann. Eine besondere Schwierigkeit wird darin bestehen, den „Bürger in Uniform“ verstärkt und dauernd in polizeiähnlichen bzw. typischen, der Polizei zuzuordnenden Aufgaben im Innern einzusetzen. Ein lange andauernder und damit zur Regel werdender Einsatz kann den Anspruch, subsidiär zu sein, nicht mehr erheben. Des Weiteren setzt eine Übertragung solcher Aufgaben nicht nur Professionalität im Handeln, sondern auch den der Aufgabe entsprechenden Berufs- und Rechtsstatus des Personals voraus. Bezüglich der Professionalität des Handelns verfügen Milizstreitkräfte zweifelsohne durch ihre Verbundenheit mit der Bevölkerung und dem Staatswesen über sehr gute Voraussetzungen. Kurzfristig, und solange sich keine Fehlleistungen ergeben bzw. Ereignisse nicht zu solchen hochstilisiert werden, wird dieser Einsatz durchaus zur Akzeptanz und Legitimation der Einsätze im Innern beitragen. Professionalität als Berufsstatus verstanden, kann durchaus dazu führen, dass die Streitkräfte als „Repressionsinstrument“ des Staates gebrandmarkt werden könnten, da bei den subsidiären Einsätzen immer wieder Bürger als Akteure betroffen sind.

### *Ökonomische Überlegungen*

Aus ökonomischer Sicht gilt es zu bedenken, dass Milizpersonal wegen seiner aufwendigen Ausbildung für eine ganz andere Aufgabenstellung und wegen der beschränkten Befugnisse die vorgesehenen Polizeiaufgaben viel zu teuer bewältigen wird. Eine Vollkostenrechnung zeigt sehr schnell auf, dass die militärische Besoldung nicht der springende Punkt sein kann, sondern die entsprechenden Opportunitätskosten. Erstens wird der Milizsoldat durch sein Aufgebot zur Dienstleistung während einer bestimmten Zeit als Produktionsfaktor der Wirtschaft entzogen und einer Aufgabe zugewiesen, die er wegen mangelnder Rechtsausstattung nur teilweise ausführen kann. Zweitens: Solange der Milizsoldat im Rahmen seiner Polizeiaufgabe lediglich alarmieren und nur im Rahmen der Notwehr handeln kann, wird parallel dazu die Polizei im Sinne der Bereitschaft zur Intervention nach wie vor beigestellt werden müssen. Es ist daher zu vermuten, dass eine klare Trennung zwischen Polizeiaufgaben und subsidiären Aufgaben sowohl rechtlich, finanziell und bezogen auf die Legitimierung von Streitkräften mittel- und langfristig die tragfähigere Lösung bleiben wird. Hingegen verhindert die zunehmende Verflechtung der Aufgaben im HLS-Bereich die klare Trennung der Zuständigkeiten. Sollen die Mittel zudem wirkungsorientiert eingesetzt werden, dann drängt sich auch eine Überprüfung des durch das föderale Verständnis geprägten „linearen“ Eskalationsmusters subsidiärer Einsätze auf. Entsprechend der Fähigkeiten der Streitkräfte oder der Teilstreitkräfte ist es sinnvoll, diese zu einem Zeitpunkt einzusetzen, zu dem sie die größtmögliche Wirkung erzielen; dies kann durchaus vor der Ausschöpfung vorhandener, lokal verfügbarer Mittel der Fall sein.

### **Ausblick und Zusammenfassung:**

#### **Die politische Diskussion als notwendige Grundlage für die künftige Ausrichtung der Streitkräfte**

Was oben stehend angesprochen wurde, erfordert nicht nur eine grundsätzliche politische Diskussion bezüglich der möglichen künftigen Ausrichtung der Streitkräfte. Ebenso ist auf militärischer und sicherheitspolitischer Ebene die Erörterung des Inhaltes des Begriffs „Verteidigung“ zu führen. Gerade in diesen Punkten liegt jedoch die Schwierigkeit: Die zukunftsorientierte Dimension von Sicherheit lässt den Politiker wie den Streitkräfteplaner Gefahr laufen, Sicherheit mit den Erfahrungen von gestern gegen Bedrohungen von morgen für schützenswerte Bereiche von heute anbieten zu wollen.

Wenn es – und die Anzeichen dafür sind vorhanden – stimmt, dass „Verteidigung“ als Ausfluss eines umfassenderen Sicherheitsbegriffes derart weit gefasst werden sollte, wird die Frage nach der Allokation der erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen aufgeworfen. Sehr viele Kompetenzen werden aus Effizienzgründen in den Streitkräften nicht länger aufzubauen und mit Blick auf die rasche Entwicklung nicht aufrecht zu erhalten sein. Daran ändern auch Überlegungen zur besseren Nutzung des Potentials der „Miliz“ nichts. Die Lösungsansätze für die Festlegung der Rolle der Streitkräfte im HLS-Bereich haben den Grundmustern „Innenkomponente“ und/oder „Außenkomponente“ sowie „nationale Vernetzung“ und „internationale Vernetzung“ zu erfolgen. Die politische Diskussion betreffend der „Innenkomponente“ dürfte entlang der Argumentationslinien Föderalismus (Polizeihoheit der Kantone und damit grundsätzliche Bedenken gegen Bundesinterventionen), Legitimation eines verstärkten Streitkräfteeinsatzes über längere Dauer und Rolle der Armee geführt werden. Betreffend der Außenkomponente werden die Fragen der Integration, der Grenzen des Mitteleinsatzes zur aktiven Umfeldgestaltung im Rahmen der Außenpolitik sowie die Neutralität zu diskutieren sein. Die Frage der Vernetzung ist auf der nationalen Ebene unter dem Aspekt der nach wie vor zu erarbeitenden Gesamtstrategie, der Neugewichtung der Instrumente und deren vernetzter Führung sowie der Mittelallokation anzugehen. Im internationalen Kontext steht sodann auf der eher technischen Ebene die Überprüfung einer Aufgabenteilung und Rollenspezialisierung im Vordergrund, während auf der politischen Ebene einer Grundsatzdebatte über eine vertiefte Integration als gesamtstaatliche Entscheidung nicht mehr länger ausgewichen werden kann.

Gustav Gustenau

### **Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich**

Ein allgemeiner Blick über die Bemühungen verschiedener, vor allem westeuropäischer Staaten zur Wahrnehmung von Homeland Security (HLS)-Aufgaben ergibt, dass in den konzeptionellen Überlegungen zwar weitgehend auf die „neuen“ Herausforderungen reagiert wurde, hinsichtlich der Umsetzung bzw. der konkreten Vorsorgemaßnahmen jedoch noch erhebliche Defizite bzw. Differenzen in den nationalen Lösungsansätzen bestehen.<sup>148</sup> Gerade der letzte Aspekt erscheint nicht unerheblich, insofern Heimatschutzmaßnahmen hinsichtlich des „oberen“ Endes des Gefährdungsspektrums vielfach grenzüberschreitende Kooperationsmaßnahmen erfordern, wie dies u.a. auch in den entsprechenden Planungsdokumenten der EU vorgesehen ist und durch die Heterogenität der nationalen Instrumente und Verfahren nicht eben erleichtert wird. Neben der geostrategischen Lage und realen bzw. perzipierten Bedrohungen spielen historische Erfahrungen und spezifische Ausprägungen der jeweiligen Verteidigungskultur die entscheidende Rolle gerade auch bei der Gestaltung der HLS.

Eine der zentralen Fragen, die es bei der Neugestaltung der nationalen Sicherheitspolitik vieler europäischer Staaten zu beantworten gilt, ist die nach dem Erfordernis der Reorganisation des Sicherheitssektors generell nicht zuletzt im Lichte des Erfordernisses eines optimierten Ressourceneinsatzes aufgrund schrumpfender Etats einerseits und vielfältiger sowie teils auch anspruchsvoller Aufgaben andererseits. Für die Entwicklung in Österreich kennzeichnend ist das Faktum, dass die Fragen der Reorganisation des Sicherheitssektors primär von den Überlegungen zur Streitkräftereform vor dem Hintergrund des sich gravierend wandelnden strategischen Umfeldes im Laufe der 90er Jahre ausgingen. Die alten, im Rahmen der aus den 70er und 80er Jahren stammenden Verteidigungsdoktrin entwickelten Maßnahmen zur „zivilen Landesverteidigung“ wurden schon zu Zeiten des Kalten Krieges weder ernsthaft realisiert noch erfolgte in den 90er Jahren eine Überprüfung und Adaption, so dass mit der Jahrtau-

---

<sup>148</sup> Lindström, *Protecting the European homeland*; Myriam Dunn and Isabelle Wigert, *International CIIP Handbook 2004: Critical Information Infrastructure Protection* (Zürich: Center for Security Studies, 2004).

sendwende eigentlich ein Neuanfang erforderlich wurde.<sup>149</sup> Erst mit den Arbeiten zur neuen „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ wurden die Voraussetzungen für einen konzeptionellen Neuanfang geschaffen, dessen Realisierung freilich noch weitgehend aussteht.<sup>150</sup> Im Unterschied zu den meisten andern Ländern liegen die HLS-Probleme in Österreich derzeit weniger auf der konzeptionellen und operativen Ebene, sondern wesentlich tiefer im Grundsätzlichen. Es geht schlicht um die Frage, ob die HLS-Problemstellungen als Folge einer neuen Qualität terroristischer Bedrohung überhaupt angenommen werden sollen. Dies ist zunächst eine schlicht politische Entscheidung mit weitreichenden Folgen, die a priori von den politischen Eliten nicht gewünscht werden.

### **Aktuelle Problemstellungen**

#### *Catastrophic Terrorism*

Die Konsequenzen des 11. September 2001 und der Folgeereignisse sind für ein Land wie Österreich nicht einfach nachzuzeichnen, denn die wissenschaftlich-strategische Darstellung des sich verändernden politisch-strategischen Umfeldes ist das eine, die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit und die Konsequenzen, die die politischen Eliten daraus ableiten, sind das andere. Überspitzt formuliert könnte man sagen, dass in einer allgemeinen Einschätzung, die auch die politischen Eliten umfasst, zwar die Gefahr einzelner terroristischer Anschläge in Österreich für gegeben angesehen wird, nicht aber eine Bedrohung durch ein Catastrophic Terrorism-Szenario. Mit der Ausblendung des letztgenannten Szenarios können freilich *umfassende* Ansätze zur Reform des Sicherheitssektors erst gar nicht stattfinden. Die Frage, ob andere Problemstellungen – etwa die generell zunehmende Verwundbarkeit moderner Industriestaaten oder die Reaktionsanforderungen auf internationale Entwicklungen, die gerade in der EU im Hinblick auf zivile Sicherheit, zivil-militärische Kooperation und Operationen, ziviles Headline Goal (Aufstellung von zivilen Kräften für internationale Operationen), Indienststellung einer europäischen Gendarmerie Force und vorgezogener Solidaritätsklausel gegenwärtig stattfinden – ausreichend starke Motive zur Reform des Sicherheitssektors in Österreich darstellen können, kann derzeit nicht

---

<sup>149</sup> Thomas Pankratz, „CIIP Country Survey Austria“, in Dunn/Wigert, *International CIIP Handbook 2004*, S. 51-63.

<sup>150</sup> Gustav Gustenau, „Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik? – Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“, in Erich Reiter (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001* (Hamburg: Verlag E.S. Mittler & Sohn, 2001), S. 955-964.

wirklich positiv beantwortet werden. All diese Maßnahmen beruhen auf Freiwilligkeit, und ein Land wie Österreich, das bislang von einer profilierten Akteursrolle im Rahmen internationaler Sicherheitspolitik einerseits und eigenständiger „Verteidigungsbemühungen“ andererseits generell und traditionell Abstand genommen hat, wird unter der Voraussetzung einer fehlenden, unmittelbaren und vitalen Bedrohung kaum vermehrte Investitionen in den Sicherheitssektor tätigen.

Anders als in Ländern wie den USA, dem Vereinigten Königreich, Spanien oder Italien erfolgten in Österreich bis dato weder Anschläge mit entsprechendem Ausmaß bzw. konnten im Ansatz vereitelt werden noch liegen generelle Hinweise auf ein relevantes Anschlagsszenario in Österreich vor. Dieses Faktum wirft unmittelbar drei Fragenkomplexe auf: Erstens die nach der Verlässlichkeit nachrichtendienstlicher Erkenntnisse generell im Hinblick auf die Strukturen islamistischer Terrororganisationen und hier auf die Möglichkeit der Aufklärung von Anschlagsvorbereitungen in Österreich; zweitens die Frage der strategischen Rolle Österreichs, die jeweilige Exponiertheit im Anlassfall und damit auch potentielle Gefährdung des Landes im Rahmen einer umfassenden Konfrontationssituation des „Westens“ bzw. der EU gegenüber einem Akteur in der islamischen Welt; und drittens die Frage der Wahrnehmung all dieser Herausforderungen durch die politischen Eliten im Sinne der politischen „Zulässigkeit“ von Bedrohungen und Herausforderungen. Der erstgenannte Fragenkomplex erscheint noch der am ehesten handhabbare, zumal hier überwiegend davon ausgegangen werden kann, dass bei Anschlägen in diesem Kontext ausländische Einrichtungen, internationale Organisationen etc. noch am ehesten Ziele von Anschlägen sein dürften. Die üblichen Argumente, dass das Risiko von Terrorakten in diesem Kontext jemals gänzlich ausgeschaltet werden könne, treffen ebenso zu wie Aussagen, dass zur Bewältigung dieser Aufgabenstellungen die herkömmlichen sicherheitspolizeilichen Maßnahmen genügen sollten. Da dies eigentlich der aktuelle Stand des *politischen* Problembewusstseins in Österreich ist, ergibt sich keinerlei Notwendigkeit, den Sicherheitssektor einer umfassenderen Revision zu unterziehen und die Instrumente staatlicher Sicherheitspolitik neu auszurichten.

Entscheidend wird der Übergang zum zweiten Fragenkomplex durch zweierlei Faktoren. Erstens, die mit einer allfällig aktiveren Rolle Österreichs beim internationalen Krisenmanagement vor allem im islamischen Krisenbogen einhergehende Exponierung „provoziert“ generell auch Terrorakte gegen österreichische Einrichtungen im In- und Ausland. Dies trifft prinzipiell auch für den



Fall zu, dass Österreich durch das Mittragen einer bestimmten Politik, etwa der Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus, als Mitglied einer „Koalition“ identifiziert und damit auch durch asymmetrische Angriffe aus der „Koalition“ herausgebrochen bzw. durch diese Angriffe auf Österreich die „Koalition“ selbst in ihrer Wirkungsweise massiv behindert werden soll. Szenarien dieser Art gehören (noch?) nicht zu den Grundlagen sicherheitspolitischer Planungen in Österreich. Der zweite Faktor betrifft die Qualifizierung möglicher Terrorangriffe nunmehr auf Österreich bzw. österreichische Einrichtungen, Bürger, Soldaten etc. im In- und Ausland. Geht die Qualität von Anschlägen in diesem Kontext über die im ersten Fragenkomplex behandelte Dimension hinaus, müssen Szenarien des Catastrophic Terrorism bzw. des strategischen Terrorismus einbezogen werden oder nicht. Es wird von folgendem Begriffsverständnis ausgegangen:<sup>151</sup>

Catastrophic Terrorism oder strategischer Terrorismus zielt auf die existenzgefährdende Schädigung bzw. Destabilisierung des Staates durch Angriffe auf die Zivilbevölkerung, staatliche, politische, wirtschaftliche oder symbolträchtige Einrichtungen sowie vor allem auf die kritische Infrastruktur. Neben konventionellen Mitteln werden auch nukleare, radiologische, biologische oder chemische Substanzen oder Stoffe sowie Cyberattacken zum Einsatz gebracht. Es werden sub- und suprakonventionelle Schläge gegen die kritische Infrastruktur und die geistig-psychologische Struktur der Gesellschaft geführt.

Es mag aus heutiger Sicht *prima vista* wenig wahrscheinlich erscheinen, dass Österreich mit Bedrohungen dieser Art unmittelbar konfrontiert wird. Aber kann daraus schon der Schluss gezogen werden, dass dieses Szenario für die sicherheitspolitischen Vorsorgemaßnahmen nicht relevant ist? Nimmt man die diesbezüglichen Aussagen in der EU-Sicherheitsstrategie ernst, sollte der Ausgang allfälliger seriöser Beurteilungen zumindest offen gehalten werden.<sup>152</sup>

Ein Aspekt sei in diesem Kontext hinzugefügt, der die Relevanz asymmetrischer Bedrohungen generell in Verbindung mit konkreten Akteuren betrifft. Es trifft sicherlich zu, dass mit den verschiedenen Ausprägungen islamistischer Terrororganisationen ein konkretes Bedrohungsbild vorliegt, dem konkrete Zielsetzungen, Verfahren und Mittel, die zur Anwendung kommen könnten oder bereits zur Anwendung kamen, weitestgehend zugeordnet werden können. Die

---

<sup>151</sup> Schmitz, „Kritische Infrastrukturen: Bedrohungsanalyse und Handlungsbedarf“.

<sup>152</sup> Europäische Sicherheitsstrategie, S. 4-7.

Versuchung liegt nahe, dass man zur Überzeugung gelangen könnte, mit konkreten Fortschritten bei der Stabilisierung des Nahen und Mittleren Ostens könne man die Gefahr des islamistischen Terrorismus bannen. Eine solche Perspektive zeichnet sich zurzeit aber nicht ab.<sup>153</sup> Ferner ist zu vermuten, dass aufgrund des hohen Entwicklungsgrades westlicher Gesellschaften und deren hochgradiger Verwundbarkeit alle möglichen Konfliktkonstellationen, die von westlich-staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren außerhalb der westlichen Hemisphäre geprägt sind, in der Tendenz asymmetrisch ausgetragen werden, wobei Konsequenzen in den Dimensionen des Catastrophic Terrorism a priori nicht ausgeschlossen werden können. Und schliesslich ist auch nicht auszuschliessen, dass nach einem allfälligen „Sieg“ über den extremistischen Islamismus andere Ideologien auf den Plan treten, die in den westlichen Gesellschaften und ihrer Werte eine fundamentale Bedrohung sehen, der sie mit allen Mitteln begegnen wollen.

Der dritte Fragenkomplex leitet sich aus dem bisher Gesagten ab und zielt auf die konkrete Ausprägung der „Verteidigungskultur“ des Landes Österreich. Angesichts der historischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts mit Krieg und Niederlage sowie mit dem scheinbaren Erfolgsmodell der Neutralität erscheint es nachvollziehbar, dass die politischen Eliten zu einer Involvierung in die Konflikte der Gegenwart nur dann bereit sind, wenn der Einsatz nicht nur einwandfrei völkerrechtlich legitimiert, sondern auch einen eher „unparteiischen“ Charakter hat. Diese Haltung gilt abseits politischer Rhetorik – gerade in Bezug auf den „politischen Beistand“ im Kampf gegen den Terrorismus – im Prinzip auch für die aktuellen Konfliktlagen.<sup>154</sup> Damit aber ist eine politische Haltung angezeigt, wonach Konfliktlagen, wie sie für andere europäische Staaten zutreffen, etwa das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien, Spanien etc., für Österreich nicht nur derzeit nicht relevant sind, sondern aufgrund der Gestaltung der österreichischen Sicherheitspolitik auch künftig nicht von Bedeutung sein sollen. Gemäß dem Motto, dass nicht sein kann, was nicht sein darf, beabsichtigt Österreich an Konflikten mit Szenarien des Catastrophic Terrorism ebenso wenig teilzunehmen, wie man zur Zeit des Kalten Krieges nicht die Absicht hatte, in einen militärisch ausgetragenen Ost-West-Konflikt zu geraten. Bemüht man historische Analogien und stellt fest, dass die Neutralität Österreichs im Falle eines Krieges keinesfalls respektiert worden und Österreich von Beginn an Kriegs-

---

<sup>153</sup> Gustav Lindström (ed.), *One year on: lessons from Iraq*, Chaillot Papers 68 (Paris: EU Institute for Security Studies, 2004).

<sup>154</sup> Siehe dazu die Haltung Österreichs zum Irakkrieg 2003. Österreich nahm beispielsweise an der ISAF in Afghanistan teil (Stabilisierung und Wiederaufbau), nicht aber an Enduring Freedom (Kampf gegen die Taliban und Al Qaida).

schauplatz gewesen wäre,<sup>155</sup> so wird man auch heute konstatieren müssen, dass der völkerrechtliche Status oder das Selbstbild eines Landes und seiner Regierung für extremistische Organisationen keinerlei Relevanz haben. Da sich die politische Öffentlichkeit des Landes wie auch die Bevölkerung genau dieses Faktum nicht zumuten möchten, haben seriöse HLS-Konzepte wenig Realisierungschancen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass sich etwa die Schweiz, ein Land mit einer durchaus ähnlichen strategischen Lage, zumindest was die Analyse der Bedrohungen und Herausforderungen betrifft, von Österreich deutlich unterscheidet. Hier werden Fragen mit HLS-Bezug im Sinne subsidiärer Einsätze zur Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren (z.B. Katastrophenhilfe, Objektschutz) als einer von drei Armeeaufträgen definiert, wengleich Aussagen über die Reform des Sicherheitssektors als Antwort auf die Sicherheitsherausforderungen noch ausstehen.<sup>156</sup>

### **Herausforderungen**

Die wichtigste Aufgabe in Österreich liegt nach obiger Darstellung somit weniger in der konkreten Ausformulierung von Konzepten und deren Realisierung, sondern in der Schaffung von politischen Voraussetzungen zu einem adäquaten Umgang mit der Problemstellung, demzufolge allenfalls gravierende Anpassungen im Sicherheitssektor zugelassen und auch die erforderlichen Kosten nicht gescheut werden. Konzepte können bestenfalls einen Beitrag zur Veränderung politischer Haltungen leisten, sie sind keinesfalls Träger des politischen Prozesses, der im Falle von HLS noch am ehesten von Initiativen auf Ebene der EU bzw. durch konkrete Maßnahmen, welche die Staatengemeinschaft angesichts katastrophaler Anschläge einfordert, gespeist werden, wengleich die Nachhaltigkeit des Prozesses offen bleibt.

Gleichwohl ist die Konzeptebene jener Bereich, der sich in Österreich überraschenderweise zu einem selbsttragenden Prozess entwickeln konnte, was vor allem durch die Veränderung der innenpolitischen Verhältnisse ab der Jahrtau-

---

<sup>155</sup> Erich Reiter und Walter Blasi (Hrsg.), *Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes*, Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 20 (Wien: Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro, 1999).

<sup>156</sup> Siehe hierzu den Beitrag von René Eggenberger in diesem Band. Weiterführend ferner: Ulrike Kastrup und Jan Metzger et. al., *Risikoanalyse Schweiz* (Zürich: Forschungsstelle für Konfliktforschung und Sicherheitspolitik, 2003); Sicherheit durch Kooperation, Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999.

sendwende eingeleitet wurde.<sup>157</sup> Durch den Wegfall großkoalitionärer Blockadememechanismen konnte im konzeptiven Bereich ein von Experten entwickelter neuer Ansatz lanciert werden, der in der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“ aus dem Jahr 2002 zunächst die neuen globalen Herausforderungen beschreibt und einen umfassenden proaktiven Einsatz der staatlichen Instrumente vorsieht.<sup>158</sup> Zwar werden die einzelnen Aufgaben, die unter HLS subsumiert werden können, erwähnt, in der vorgesehenen Umsetzung durch diverse Teilstrategien ist eine eigene „Heimatschutzstrategie“ allerdings noch nicht angelegt, was bis zum heutigen Tag ein Vorgriff gewesen wäre.<sup>159</sup> Erst die Erstellung der diversen Teilstrategien durch die jeweiligen Ministerien wird zeigen, inwieweit HLS in einem nächsten Durchgang der Konzepterstellung einen eigenen ressortübergreifenden Schwerpunkt bilden soll.

Ein österreichisches Spezifikum ist auch der Umstand, dass nicht nur ein strategischer Ansatz (im Sinne von gesamtstaatlich) zur zentralen Führung von Blaulichtorganisationen und Streitkräften fehlt, sondern dass zwischen den polizeilichen Organen auf der einen Seite und den Streitkräften auf der anderen Seite *keine* gendarmerieartigen Verbände bestehen, welche die Kluft zwischen Polizei und Streitkräften gerade bei HLS-Aufgaben schließen könnten.<sup>160</sup> Erwähnenswert ist ein hoch professionelles Sondereinsatzkommando der Polizei, welches allerdings nur punktuell zum Einsatz kommen kann. Ob, in welchem Umfang und in welcher Weise im Rahmen terroristischer Bedrohungslagen jenseits polizeilicher Maßnahmen auch militärische Kräfte zum Einsatz kommen sollen, ist gegenwärtig auch als Folge des Berichtes der Bundesheerreformkommission (BHRK) in Diskussion.<sup>161</sup> Relativ sicher kann davon ausgegangen werden, dass auch hier nicht zuletzt aufgrund des Ressourcenmangels die Schaffung eigener robuster und redundanter Polizeistrukturen für HLS-Aufgaben nicht erfolgen wird.

Generell liegen auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene einzelne Konzepte und Instrumente vor, die der HLS zugeordnet werden können, doch diese bil-

---

<sup>157</sup> Gustav Gustenau, „Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, in *Freiheit und Verantwortung – Jahrbuch der Freiheitlichen Akademie* (Wien: Freiheitliche Akademie, 2001), S. 56-69.

<sup>158</sup> *Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin – Allgemeine Erwägungen: Entschließung des Nationalrates* (Wien: Bundeskanzleramt, 2002).

<sup>159</sup> *Österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin*, S. 16.

<sup>160</sup> In Österreich besteht zwar ein Wachkörper „Gendarmerie“ unter dem Innenministerium, allerdings mit rein polizeilichen Aufgaben im nichtstädtischen Bereich und wird zudem nach jüngsten Beschlüssen mit der Polizei zu einem einheitlichen Wachkörper „Polizei“ zusammengelegt.

<sup>161</sup> *Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010* (Wien: Bundesheerreformkommission, 2004).

den noch kein einheitliches strategisches Konzept. Zu viele Fragen sind diesbezüglich noch ungelöst, insbesondere fehlen präzise politische Vorgaben.

*Homeland Security versus Verteidigungspolitik?*

Typisch für Österreich, das ja vom Terrorismus verschont zu bleiben hofft, ist der Umstand, dass wesentliche Anstöße zur Reform des Sicherheitssektors von der Verteidigungspolitik erfolgten. In Ermangelung brauchbarer politisch-strategischer Vorgaben für die Verteidigungsplanungen in den 90er Jahren<sup>162</sup> war es nicht überraschend, dass gerade das Verteidigungsministerium ab dem Jahr 2000 an der Spitze der Reform der Sicherheitspolitik stand.<sup>163</sup> Von der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin über die noch nicht veröffentlichten strategischen Konzeptionen wie die Gesamtstrategie „Umfassende Sicherheitsvorsorge“ und vor allem die Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ sowie den Bericht der BHRK sollten nun ausreichende Planungsgrundlagen zur Verfügung stehen.<sup>164</sup>

Bei genauem Hinsehen und in Kenntnis der politischen Motivlage bleiben allerdings wesentliche Fragestellungen offen. Unstrittig ist aus heutiger Sicht, dass *politisch* Inlands- und Auslandsaufgaben zwar als gleichwertig zu sehen sind, allerdings die Mitwirkung am internationalen Krisenmanagement als *funktionale* Kernaufgabe des Österreichischen Bundesheeres (ÖBH) betrachtet wird.<sup>165</sup> Das heißt, dass für die Strukturbildung des ÖBH grundsätzlich nur Aufgaben im Rahmen internationaler Einsätze herangezogen werden, dies auch deshalb, da allfällige Inlandsaufgaben für die Streitkräfte bislang nicht entsprechend festgelegt wurden. Die Fähigkeiten und Kräfte für Inlandsaufgaben, die nach Wegfall eigentlicher Verteidigungsaufgaben dann neben Assistenzleitungen und Katastrophenhilfe eben nur mehr HLS-Aufgaben umfassen können, können aus jenem Streitkräftedispositiv herangezogen werden, das für Auslandseinsätze gerade nicht benötigt wird.

Die Frage der Gewichtung von Inlands- und Auslandsaufgaben war während der Arbeit der Reformkommission überaus kontroversiell und zwar aus fol-

---

<sup>162</sup> So scheiterte etwa der so genannte Optionenbericht im Jahr 1997, in dem die beiden Regierungsparteien der großen Koalition die Voraussetzungen für eine Überwindung der Neutralitätskonzeption und die schrittweise Integration in die EU/ESVP bzw. die NATO schaffen sollten.

<sup>163</sup> Gustenau, „Ein Paradigmenwechsel in der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik? – Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“, S. 955-964.

<sup>164</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010.

<sup>165</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010. Siehe hierzu ferner: Günther Platter, „Österreichische Verteidigungspolitik für europäische Sicherheit“, *Österreichische Militärische Zeitschrift* 42:6 (November/Dezember 2004), S. 675-680.

genden Gründen: Da keine Aussicht bestand, dass die überaus beschränkten Ressourcen, welche man dem ÖBH zur Verfügung stellen will, in absehbarer Zeit substantiell erhöht werden könnten, galt und gilt es, klare Prioritäten zu setzen, um aus den Investitionen in den Verteidigungsbereich überhaupt einen staatspolitisch relevanten Nutzen zu generieren. Aus gutem Grund gehen die Empfehlungen der Reformkommission in Richtung eines verstärkten Engagements bei internationalen Einsätzen mit einer klaren Ressourcenzuordnung für ein diesbezügliches Streitkräftemodell.<sup>166</sup> Jene, die für eine stärkere Rolle des ÖBH bei Inlandsaufgaben plädiert hatten und damit auch traditionelle Strukturen, Standorte, Verantwortlichkeiten etc. absichern wollten, konnten sich nicht zuletzt deshalb nicht durchsetzen, weil HLS in Österreich bislang eben keine genuine sicherheitspolitische Aufgabenstellung ist, aus der ein umfassender Auftrag für die Streitkräfte ableitbar wäre.

#### *Die konzeptiven Grundlagen für Homeland Security*

In der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin wird an mehreren Stellen insbesondere auf die neue Dimension der Bedrohung eingegangen, und es werden verschiedentlich Hinweise für den Umgang mit HLS-relevanten Herausforderungen gegeben. Eine eigenständige HLS-Aufgabe war zum Zeitpunkt der Erstellung der Doktrin (das war der Zeitraum 2000 bis 2002) nicht vorgesehen. Erst mit den Arbeiten an der Gesamt- und an den Teilstrategien zeigt sich zweierlei:<sup>167</sup> Zum einen sind verschiedene HLS-Aufgaben über die Kompetenzen der verschiedenen Ministerien verstreut. Das Fehlen einer einheitlichen strategischen HLS-Anlage ist ebenso deutlich wie die zentrale Koordinierung und Führung im Anlassfall. Zum anderen ergibt sich klar, dass aus dem Vorliegenden keine konkreten Aufgabenstellungen für das ÖBH ableitbar sind.

Alleine im Konzept zur Gesamtstrategie „Umfassende Sicherheitsvorsorge“ finden sich einige Hinweise im Bereich der vitalen österreichischen Sicherheitsinteressen (etwa die Gewährleistung der inneren Sicherheit, der umfassende Schutz der österreichischen Bevölkerung oder die Sicherung der wirtschaftli-

---

<sup>166</sup> Hierzu weiterführend: Heiko Borchert, Gustav Gustenau, Johann Frank und Thomas Pankratz, *Politischer Wert/Nutzen von Engagements im Bereich des internationalen Krisenmanagements unter besonderer Beachtung von ÖBH-Beiträgen – Schlussbericht* (Wien: Büro für Sicherheitspolitik, 2004).

<sup>167</sup> Bis Ende des Jahres 2004 waren die Arbeiten an den Strategien noch im Gange. Der Autor war Mitglied des Redaktionsteams im Bundeskanzleramt, das mit der Koordinierung der Arbeit generell sowie mit der Endredaktion aller neuen Teilstrategien befasst, wie auch federführend mit der Ausarbeitung der Teilstrategie Verteidigungspolitik beauftragt.

chen und sozialen Grundlagen des Staates) sowie zur Konzeption und zur Umsetzung der umfassenden Sicherheitspolitik. So sollen die Instrumente der Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Infrastrukturpolitik sowie der Bildungs-, Informations- und Kommunikationspolitik gleichberechtigt neben den Instrumenten der Außen- und Verteidigungspolitik sowie der Politik zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit stehen. Auch sollen unter dem Präventionsprinzip wichtige Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen besonders geschützt werden. Dazu wird auch die Sicherstellung der strategischen Ressourcen zu den zentralen Anliegen der Sicherheitspolitik genannt. Als derzeit vorhandene Instrumente der umfassenden Sicherheitsvorsorge werden genannt der Nationale Sicherheitsrat (NSR), das Sekretariat des NSR, staatliches Krisenmanagement etc. sowie das Erfordernis der Abstimmung der Teilstrategien aufeinander und die Evaluierung der Teilstrategien selbst.<sup>168</sup>

Auch im Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ wird auf die HLS-Problematik an mehreren Stellen eingegangen, zum einen als grundsätzliche verteidigungspolitische Aufgabenstellung und zum anderen als Anforderung an das Fähigkeitsprofil der Streitkräfte. Die in diversen Vorformen des aktuellen Konzeptes unter der Überschrift „Strategischer Imperativ“ verfassten Textstellen sollen zweierlei zum Ausdruck bringen: Zum einen, dass die Erfordernisse eines Engagements bei immer anspruchsvolleren internationalen Operationen als prioritäre Aufgabe für die Streitkräfte gelten,<sup>169</sup> was gleichzeitig die Gefahr von Anschlägen im eigenen (Hinter-)Land erhöht, und zum anderen das daraus abgeleitete Erfordernis einer effizienten HLS, um für die Auslandseinsätze die erforderlichen Voraussetzungen zur Glaubwürdigkeit und Durchhaltefähigkeit sicherstellen zu können. HLS wird somit zur elementaren Voraussetzung für Österreich, will es seinem Anspruch als „aktiver Akteur“ gerecht werden.<sup>170</sup>

Das Konzept des „aktiven Akteurs“ beabsichtigt, dass Österreich zur adäquaten Interessenswahrnehmung im Rahmen der EU vor allem sein außen- und sicherheitspolitisches Profil stärken muss, wenn es nicht in allen anderen Politikfeldern Gefahr laufen möchte, tendenziell marginalisiert zu werden. Dies bedeutet, dass Österreich im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik deutlich ambitioniertere Beiträge erbringen muss. Nur mit einem

---

<sup>168</sup> Auf die Profile der HLS-relevanten Aufgabenzuordnungen soll zum derzeitigen Stand der Beschlussfassung noch nicht eingegangen werden.

<sup>169</sup> K. Homan and T. van den Doel, *Preparing the Austrian Armed Forces for the 21st Century* (The Hague: Clingendael Centre for Strategic Studies, 2004).

<sup>170</sup> Borchert/Gustenau/Frank/Pankratz, *Politischer Wert/Nutzen von Engagements im Bereich des internationalen Krisenmanagements unter besonderer Beachtung von ÖBH-Beiträgen*.

Ausbau des österreichischen Engagements im Bereich der Interventionsfähigkeit sowie der anspruchsvolleren Stabilisierungsoperationen ist ein angemessener politischer Einfluss in diesem neuen, aber umso wichtigeren Politikfeld der EU sicherzustellen bzw. die Einbindung in die strategische Informations- und Entscheidungsstruktur der EU möglich. Die Positionierung eines Staats im sicherheitspolitischen Kontext wird aber nicht nur durch sein Profil der internationalen Beteiligungen begründet, sondern auch durch seine Fähigkeit bestimmt, das eigene Heimatgebiet umfassend und effizient zu schützen.

Im BHRK-Bericht, der auf der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin basiert und das Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ sowie des „aktiven Akteurs“ zugrunde legt, wurden keine sicherheitspolitischen Vorgaben zur Begründung des ambitionierten Auslandseinsatzes erarbeitet, sondern vielmehr Konsequenzen für die Streitkräfte aus den genannten Grundlagen abgeleitet. Das HLS-Thema wird dabei an verschiedenen Stellen indirekt angesprochen. Im Zusammenhang mit der Bedrohungs- und Risikoanalyse hält der Bericht beispielsweise fest:

Die Kommission empfiehlt, dem Bundesheer im Rahmen des sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatzes, aber auch im Rahmen des staatlichen Krisenmanagements, eine wichtige Rolle beim Schutz der vitalen, zivilen Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)-Infrastruktur bzw. zur Bereithaltung redundanter Systeme für den Katastrophen- oder Bedrohungsfall zuzuordnen. Die für die militärische Führung erforderliche vitale IKT-Infrastruktur sollte ausschließlich durch militärische Kräfte betrieben werden (...).

Die Kommission empfiehlt, (...) ausreichende Kräfte bereitzuhalten, die gleichzeitig zu den im Auslandseinsatz befindlichen Kontingenten, für Assistenzleistungen im Falle einer Naturkatastrophe, einer von Menschen verursachten Katastrophe oder eines Terroranschlags sowie für sicherheitspolizeiliche Assistenzen im Inland eingesetzt werden.<sup>171</sup>

Mit Blick auf die Streitkräftestruktur und die operationellen Fähigkeiten hält der Bericht fest:

Die Kommission empfiehlt (...) im Rahmen der Einsatzorganisation/Truppe die Gewährleistung von präsenten Kräften für Inlandsaufgaben in einem

---

<sup>171</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010, S. 49-50.



Umfang von zumindest 10'000 Personen. Allenfalls, etwa bei Assistenzen, sind diese Kräfte unter Anwendung des Aufschubpräsenzdienstes bis hin zu einer Einberufung insbesondere von Milizkräften zum Einsatzpräsenzdienst zu ergänzen (...).<sup>172</sup>

Die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen der BHRK schreiten zügig voran, wobei konkrete HLS-Vorgaben für die Streitkräfte in Ermangelung eines entsprechenden Grundlagenkonzepts bislang fehlen. Zieht man in Betracht, dass dereinst ein eigenes HLS-Konzept erstellt werden könnte oder gar aufgrund konkreter Ereignisse ein vermehrter Bedarf an Streitkräften im Inland erhoben wird, könnte es sein, dass im Reformprozess des ÖBH eine Änderung in den Zielbestimmungen vorgenommen wird.

Obwohl diverse Initiativen auf europäischer Ebene gesetzt werden, ist davon auszugehen, dass die HLS-Maßnahmen zunächst eine primäre nationalstaatliche Aufgabe bleiben werden, da der Staat die *unmittelbare* Verantwortung für Schutz und Sicherheit seiner Bürger hat. Die Interdependenz der neuen Bedrohungen und die Dimension der möglichen Schadensfolgen werden in vielen Fällen jedoch ein konzentriertes europäisches Vorgehen notwendig machen.<sup>173</sup> Daher spielen neben der Bereitstellung von Kapazitäten zur Erfüllung nationaler Schutzaufgaben insbesondere jene Fähigkeiten eine zentrale Rolle, die für nationale HLS-Aufgaben und entsprechende Aufgaben im europäischen (Solidaritätsklausel) bzw. internationalen Verbund eingesetzt werden können. Auch diese spezifischen Fähigkeiten und Kapazitäten sollten im Kontext des Konzeptes des „aktiven Akteurs“ entsprechend berücksichtigt werden.

### Perspektiven

Aus österreichischer Sicht kann über den Implementierungsrahmen von HLS angesichts des Fehlens der relevanten politischen Beschlüsse zum Paket der „Gesamt- und Teilstrategien“ noch nicht allzu viel angemerkt werden. HLS-Maßnahmen wie auch die Rolle des ÖBH in diesem Aufgabenspektrum können erst nach Erstellung eines neuen, umfassenden Konzeptes, welches über die Teilstrategien weit hinausgeht, abgeleitet werden. Klar ist aber, dass HLS die Aufgabe aller verfügbaren staatlichen, zivilen und militärischen Kräfte sowie

---

<sup>172</sup> Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010, S. 51-53.

<sup>173</sup> Siehe hierzu die Beiträge von Heiko Borchert und Thomas Pankratz sowie von Anja Dalgaard-Nielsen in diesem Band.

nichtstaatlicher Akteure mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen ist. Damit stellt sich die Frage nach der Effizienz der herkömmlichen Ressortverantwortlichkeiten und dem Erfordernis der Schaffung von konsequent problemorientierten, d.h. vernetzten, ressortübergreifenden Prozessen und Strukturen.

Es ist eine klare politische Vorgabe, dass in Österreich an den bisherigen Ressortverantwortlichkeiten prinzipiell festgehalten werden soll, womit die Exekutivkompetenzen bei den etablierten und traditionellen „Sicherheitsministerien“ (Außen-, Verteidigungs-, Innen- und Justizministerium) verbleiben.<sup>174</sup> Entwicklungsmöglichkeiten bestehen grundsätzlich im Bereich der Vernetzung bzw. der Stärkung koordinierender Elemente, wobei das Maß der Adaption insbesondere durch den Umfang der Wahrnehmung von HLS-Aufgaben bestimmt wird.<sup>175</sup>

- Die Evaluierung des gesamtstaatlichen Führungsverfahrens, was bei gewissen Szenarien, die einzelne Ressortkompetenzen überschreiten, zur Schaffung geeigneter Führungs- und Koordinierungsmechanismen führen könnte. Lagezentrum und Führungszentrale auf Ebene des Bundeskanzleramts seien hier nur als Stichworte erwähnt.
- Eine Verstärkung der Kapazitäten bzw. Optimierung der Verfahren zur Analyse und Beratung im Rahmen des Sekretariates des Nationalen Sicherheitsrates, das sowohl dem Bundeskanzler als auch den NSR zu bedienen hat.
- Die Einbindung zunächst *aller* relevanten Ministerien, zumindest auch jener, die eine eigene Teilstrategie zu verantworten haben, in einen ständigen interministeriellen Informationsaustausch.

Diese ersten Ansätze können lediglich als Beginn eines Prozesses verstanden werden für den zunächst einmal das politische Verständnis geweckt und die Bereitschaft zur konsequenten – auch unbequemen – Realisierung einzelner Schritte geschaffen werden müssen.

---

<sup>174</sup> Dies sind neben dem Bundeskanzler- und dem Vizekanzleramt die einzigen Ministerien, die mit ihrem Ressortchef ständig im Nationalen Sicherheitsrat vertreten sind.

<sup>175</sup> Das gesamtstaatliche Führungsverfahren für Auslandseinsätze ist ebenfalls optimierungsbedürftig, doch diesbezüglich sollten die bestehenden Strukturen und Zuständigkeiten ausreichen. Hier liegt es eher am Willen zur interministeriellen Kooperation und der systematischeren Entscheidungsaufbereitung.

Thomas Dittler und Adolf Neubecker

## **Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes**

### **Sicherheit in einer sich verändernden Welt**

Es ist ein Kennzeichen terroristischer Bedrohung, dass sie nicht auf Spitzentechnologie basiert, sondern dass infolge der interdependenten Strukturen der modernen Welt „kleine“, asymmetrische Störungen durch intelligenten Einsatz einfacher, in der Regel käuflicher Mittel sowie eine umfassende Medienpräsenz ausreichen, um große Wirkungen zu erzielen. Der Angriff auf das World Trade Centre hatte zwar auch erhebliche direkte Wirkungen (3'000 Todesopfer, Sachschaden in Milliardenhöhe), aber um mehrere Größenordnungen höhere weltweite Folgewirkungen durch Kursstürze an den Börsen, Umsatzrückgänge aller Fluggesellschaften, Auswirkungen auf die weltweite Konjunkturentwicklung, die Veränderung politischer Strategien mit weiteren Folgewirkungen, die allesamt die Primärwirkungen um ein Vielfaches überstiegen.

Die Interdependenzen und Verflechtungen erschweren auch die Isolierung von Konflikten selbst über große geographische Distanzen. Niemand kann heutzutage noch davon ausgehen, dass ihn die Probleme beispielsweise in Afghanistan („Deutschland wird am Hindukusch verteidigt“, sagte der deutsche Verteidigungsminister) oder im Nahen und Mittleren Osten nicht betreffen können. Damit findet eine Globalisierung von vormals primär nationalen oder regional bezogenen Sicherheitsinteressen statt. Ungeachtet geografischer Schwerpunkte muss Sicherheitspolitik deshalb heute grundsätzlich global ausgerichtet sein.

Gegenüber asymmetrischen Angriffen lassen sich Schutz- und Verteidigungserfordernisse der Gesellschaft auch nicht mehr den „klassischen“ Kategorien innere und äußere Sicherheit, Krieg und Frieden, Kombattanten und Nicht-Kombattanten zuordnen.<sup>176</sup> Die bisherige Klassifizierung verliert ihre Trennschärfe, wenn es zum Beispiel möglich ist, Informationsangriffe über das Internet aus Fernost auf Strukturen in Deutschland durchzuführen – deren Folgewirkungen über Kaskadeneffekte auf die Infrastrukturen anderer Länder zurückwirken. Die bisherigen Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die mit den Beg-

---

<sup>176</sup> Siehe hierzu den Beitrag von René Eggenberger in diesem Band.

riffen innere und äußere Sicherheit verbunden sind, decken deshalb neuartige Bedrohungen nicht mehr ausreichend ab.

Daraus leitet sich aber zwangsläufig die Notwendigkeit einer umfassenden Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung aller sicherheitspolitischen Instrumentarien ab. Sicherheit und Schutz der Gesellschaft sind damit nicht mehr trennbar in „innere Sicherheit“ in der Verantwortung des Bundesministers des Inneren und „äußere Sicherheit“ in der Verantwortung des Bundesministers der Verteidigung, sondern erfordern ressortübergreifende Ansätze und Lösungen. Sicherheit und Schutz der Gesellschaft sind auch nicht mehr durch den einzelnen Staat allein zu organisieren, sondern erfordern Zusammenarbeit und gemeinschaftliches, länderübergreifendes Handeln. Die Politik ist aufgerufen, dieser Tatsache in rechtlicher, organisatorischer, materieller und personeller Hinsicht Rechnung zu tragen.

### **Anforderungen an die sicherheitspolitischen Instrumentarien**

#### *Für einen gesamtheitlichen Sicherheitsansatz*

Terrorismus wird heute als die wesentlichste Bedrohung unserer Lebensordnung empfunden. Jeder spektakuläre Anschlag – zuletzt in Beslan im September 2004 oder in Madrid im März 2004 – löst neue Ängste der Bürger aus und veranlasst die Politiker zu öffentlichkeitswirksamen, in der Regel aktionistischen Stellungnahmen und Maßnahmen, die meist nur eine kurze Halbwertszeit haben und die im Grunde demonstrieren, dass wir von einer langfristig angelegten, umfassenden, nationalen – geschweige denn internationalen – Strategie der Terrorismusbekämpfung noch weit entfernt sind. Wir erleben Ansätze selektiver Schwerpunktbildungen – wie die Intensivierung polizeilicher Überwachung, die Beschränkungen der bisherigen Zuwanderungs- und Asylantenpraxis, die Forderung nach Austausch von Informationen zwischen den Behörden, die organisatorische Zusammenfassung und Konzentration von Behörden, die Anpassung und Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen der Terroristenbekämpfung.

Diese wenigen Beobachtungen deuten darauf hin, dass Maßnahmen gegen den Terrorismus überwiegend taktischen und operationellen Charakter haben, dass aber ein übergreifendes, nationales, strategisches Konzept im Sinne eines umfassenden, ausgewogenen und aufeinander abgestimmten kurz-, mittel- und langfristigen angelegten Maßnahmenbündels fehlt. In der Auslegung eines solchen strategischen Konzeptes wird es aber gerade darauf ankommen, Terrorismusbekämpfung nicht als Summe von unabhängigen Einzelmaßnahmen im

Rahmen der Ressortzuständigkeiten, sondern als umfassenden gesellschaftlichen Prozess zu verstehen, der dem sich ständig verändernden Umfeld, der Weiterentwicklung der Globalisierung, der technischen Innovationen mit ihren Folgewirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft, der Entwicklung der Beziehungen zwischen den Völkern und den gesellschaftliche Strömungen Rechnung trägt.

Dieser umfassende Ansatz muss notwendigerweise ressortübergreifend sein – und er sollte auch die Bevölkerung mit einbeziehen. Terrorismusabwehr ist auch eine öffentliche Aufgabe, sie schließt auch den Bürger mit ein – durch öffentlich geführte Diskussionen, durch Vermitteln von Einsichten in erforderliche Notwendigkeiten, durch einschlägige Übungen. Nur so ist zu vermeiden, dass Politik und Öffentlichkeit von spektakulären terroristischen Aktionen (das gilt auch für Naturkatastrophen) letztlich immer wieder überrascht werden und Fragen aufwerfen, wie so etwas passieren konnte und warum wir darauf nicht besser vorbereitet waren. Schnell wird gerade in solchen Situationen auch die Forderung nach „mehr Staat“ laut: mehr gesetzgeberische Maßnahmen, Verstärkung von Personal, Verbesserung von technischer Ausstattung und Organisation und dergleichen mehr. Alle diese Maßnahmen mögen im Einzelfall sinnvoll sein und mögen eine Lücke schließen – aber es sind Einzelaktionen, die in der Regel taktischer, „reaktiver“ Natur sind.

Eine „Transformation“ der Sicherheitsstruktur ist nicht aus dem Stand zu bewältigen. Sie bedarf kreativer konzeptioneller Ideen als Ergebnis konstruktiven Zusammenwirkens aller relevanten Kräfte aus Staat, Wirtschaft, Forschung und Gesellschaft und umfassender Instrumentarien (Planübungen, Simulationen, Test, Erprobung, Übungen) zur „experimentellen“ Erprobung und Weiterentwicklung zukunftsorientierter Lösungsansätze. Eine geeignete ressortübergreifende Organisationsstruktur sorgt für deren Umsetzung und Integration in einem ganzheitlichen Ansatz. Umfassende Sicherheitsvorsorge für die Gesellschaft wird damit in einen breiteren Ansatz der Strategieentwicklung, Krisenprävention, Krisenmanagement, Ressourcenplanung, Budgetierung und Implementierung einmünden müssen, als es heute üblich ist.

Die Deutsche Bundesregierung hebt in ihrem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“<sup>177</sup> zu recht hervor, Krisenprävention erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Nur durch die Verzahnung der ver-

---

<sup>177</sup> Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Berlin: Bundesregierung, 2004), <[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv\\_km/aktionsplan.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf)> (Zugriff: 26. Oktober 2004).

schiedenen Politikbereiche können Maßnahmen, die auf die Beseitigung der Ursachen nationaler und regionaler Konflikte gerichtet sind, Effizienz und Nachhaltigkeit gewinnen. Bisher erfolgten allerdings derartige Überlegungen weitgehend ressortbezogen:

- Der erwähnte Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ beabsichtigt, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen, die ihrerseits noch stärkeren Eingang in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik finden soll. Gerade weil Krisenprävention eine Querschnittsaufgabe ist, ist es erstaunlich, dass militärische Instrumente ebenso wenig Gegenstand des Aktionsplans sind wie Bezüge zur Arbeit des Innenministeriums. Damit bleibt der Aktionsplan letztlich ein Ressortpapier.
- Ähnlich verhält es sich auch mit der im Mai 2004 vom Bundesinnenministerium veröffentlichten Dokumentation „Nach dem 11. September 2001: Maßnahmen gegen den Terror“,<sup>178</sup> die zwar eine breite Fülle von Einzelmaßnahmen beschreibt, die nicht aus einem übergreifenden Masterplan zum Schutz Deutschlands abgeleitet worden sind, sondern die ressortspezifische Sicht- und Handlungsweise spiegeln.
- Und auch der Transformationsprozess der Bundeswehr ist letztlich das Ergebnis ressortinterner Überlegungen, gebilligt durch das Kabinett und das Parlament. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Einbindung der anderen Ressorts in den durch die Bundeswehrtransformation ausgelösten Prozess der ressortübergreifenden Vernetzung (z.B. zur Herstellung des gemeinsamen Lagebildes und im Rahmen der Konzepterprobung und Entwicklung, CD&E) gelingen kann. Die isoliert auf die Bundeswehr bezogene Budgetdebatte lässt befürchten, dass Deutschland noch ein gutes Stück vom ressortübergreifenden Sicherheitsansatz entfernt ist.

Unter dem Eindruck des 11. September hat die Bundesregierung 2002 ein Drei-Milliarden-Programm zur Bekämpfung des Terrorismus aufgelegt. Vordergrundig war dieses Programm ressortübergreifend – die meisten Ressorts der Bundesregierung erhielten – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – zusätzliche Haushaltsmittel. Die Mittelanforderung erfolgte jedoch ausschließlich Bot-

---

<sup>178</sup> *Nach dem 11. September 2001: Maßnahmen gegen den Terror* (Berlin: Bundesministerium des Innern, 2004).

tom-Up; jedes Ressort war aufgefordert, seine Anforderungen im Rahmen seines Verantwortungsbereichs zu begründen. Ein großer Teil der bereitgestellten Mittel wurde für die Schaffung neuer Planstellen und damit für die Aufbauorganisation in den Ressorts aufgewendet – bevor ressortübergreifende Abläufe, Prozesse, Aufgaben und Prioritäten definiert waren. Sie fehlen bis heute!

Deutschland ist in den letzten Jahren glücklicherweise von einem gravierenden terroristischen Überfall verschont geblieben. Es ist deshalb nur sehr schwer abschätzbar, ob die in Deutschland von der Bundesregierung und der Parlamentsmehrheit als ausreichend erachtete Ressortzusammenarbeit auf geschäftsordnungsmäßiger Basis die künftigen Sicherheitsherausforderungen abdecken kann, zumal regelmäßige Großübungen in der Bundesrepublik, die zu einer Beantwortung dieser Frage beitragen können, bisher fehlen. Ein erweiterter Sicherheitsansatz, der von einer umfassenden Sicherheitslage und einer darauf bezogenen Dimensionierung von Sicherheitskräften und -maßnahmen ausgeht, würde aber Überlappungen reduzieren, die zwangsläufig durch die verschwimmende Trennschärfe zwischen innerer und äußerer Sicherheit bei gleichzeitigem Festhalten an den derzeitigen Ressortzuständigkeiten entstehen müssen. Er würde auch Prävention im Sinne des *Aktionsplans* des Auswärtigen Amtes als abgestimmten Bestandteil in die Sicherheitsvorsorge einbeziehen. Ein ressortübergreifender Sicherheitsansatz würde Zuständigkeiten fokussieren, Voraussetzungen für ein integriertes Konzept von Sicherheitskräften und Maßnahmen schaffen und damit der Bedrohungslage besser gerecht werden.

#### *Aufgaben einer zentralen Koordinierungsinstanz*

Die Realisierung eines ressortübergreifenden Sicherheitsansatzes erfordert eine zentrale Koordinierungsinstanz. Die USA haben mit der Einrichtung des Department of Homeland Security die in der Vergangenheit über alle Ressorts verteilten Zuständigkeiten und Überlappungen in einer Superbehörde zusammengefasst.<sup>179</sup> Eine derartige Behörde mit 170'000 Mitarbeitern verteilt auf 22 Behörden und nachgeordnete Bereiche, unter dem Eindruck des 11. September geplant und realisiert, ist sicher geeignet, die offensichtlichen, früheren Sicherheitsdefizite in den USA zu reduzieren und die sicherheitsrelevanten Entscheidungsprozesse zu beschleunigen. Ob dieser organisatorische Ansatz allerdings auch für die Bundesrepublik geeignet wäre, kann bezweifelt werden. Die Dimension der Sicherheitsvorsorge in Deutschland ist doch erheblich von der der USA verschieden. Die Frage stellt sich deshalb, ob die Forderung nach einem ressort-

---

<sup>179</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Richard Teltschik in diesem Band.

übergreifenden Sicherheitsansatz in Deutschland nicht mit anderen Mitteln erreicht werden kann.

Mit dem Bundessicherheitsrat existiert in der Bundesrepublik unter Vorsitz des Bundeskanzlers auf Kabinettschene eine Institution für übergreifende Aufgaben der Sicherheitsmanagements. Seine Beschlüsse beziehen sich in aller Regel auf den akuten sicherheitspolitischen Abstimmungsbedarf der Bundesregierung. Der Bundessicherheitsrat ist bisher nicht sehr häufig zusammengetreten.

In Anbetracht der sich verändernden Sicherheitslage gibt es gute Gründe für die Vitalisierung des Bundessicherheitsrates. Als *Sicherheitskabinett* könnte seine Aufgabe in der Entwicklung einer langfristig angelegten nationalen *Sicherheitsstrategie* bestehen, in der die Sicherheitslage und die daraus resultierenden kurz-, mittel- und langfristigen Erfordernisse abgeleitet, nach Prioritäten geordnet und mit den Haushaltsgegebenheiten in Einklang gebracht werden. Daraus ergeben sich die Ressortzuständigkeiten im Einzelnen, in deren Rahmen entsprechende Einsatzmittel und Strategien geplant und umgesetzt werden.

Eine langfristig angelegte Sicherheitsstrategie wäre die Grundlage für einen „Einzelplan Sicherheit“ als Instrument der Umsetzung und der haushälterischen Zuordnung von Budgetmitteln zur Realisierung der geplanten, ressortbezogen abgestimmten und priorisierten Maßnahmen. Aus dem „Einzelplan Sicherheit“ werden die sicherheitsrelevanten Einzelentscheidungen für die einzelnen Sicherheitsbereiche zuständigen Ressorts entsprechend der Einschätzung der Sicherheitslage budgetiert und zugeordnet. Ein derartiger Ansatz würde zumindest „horizontal“ – das heißt auf Bundesebene – die insgesamt nicht unerheblichen sicherheitsrelevanten Aufwendungen Deutschlands stärker miteinander in Bezug bringen und harmonisieren, ohne gleich an eine neue, allumfassende Behörde in Form eines nationalen Bundessicherheitsministeriums zu denken.

Ein außerordentlich sensibles Problem stellt die Koordinierung der im Rahmen der föderalen Struktur der Bundesrepublik den einzelnen Bundesländern zukommenden Zuständigkeiten und Aufgaben dar. Unterschiedliche Auffassungen über die Anpassung der Strukturen, die Verbesserung der Zusammenarbeit, den Informationsaustausch, die Kompetenzverteilung unter die Wahrung der Interessen von Bund und Ländern bremsen die erforderliche Veränderungsdynamik erheblich. Die jüngste Debatte im Bundesrat über eine gemeinsam einzurichtende Terrordatei ist ein Beispiel für die zähen und schwierigen Bemühungen.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Süddeutsche Zeitung vom 25. Oktober 2004, S. 12.



Ähnlich der von der Bundeswehr im Rahmen ihres Transformationsprozesses verfolgten Verbesserung ihrer Fähigkeiten würde ein gemeinsames, netzwerkzentriertes, die Aufgaben und Zuständigkeiten der föderalen Struktur abbildendes Informations-, Kommunikations- und Führungssystem für die Gefahrenabwehr den notwendigen Informationsaustausch, den Aufbau und die Nutzung einer gemeinsamen und umfassenden Lage, die Nutzung der für Maßnahmen am besten geeigneten Ressourcen, die Standardisierung der Zusammenarbeit u.v.a. fördern.<sup>181</sup>

Das Sicherheitskabinett ist ein Gremium zur übergreifenden Abstimmung und Beschlussfassung; es bedarf administrativer Strukturen zur Entscheidungsvorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse. Ein Stab im Bundeskanzleramt kann diese Aufgabe wahrnehmen. Er könnte sich auf gemischte, ressortübergreifend zusammengesetzte Arbeitsgruppen stützen, die nach Maßgabe ihres Mandats auch Vertreter anderer, nicht behördlicher, sicherheitsrelevanter Organisationen umfassen. Der im Rahmen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vorgeschlagene *Ressortkreis Zivile Krisenprävention* ist ein Beispiel, wie so etwas funktionieren könnte. Er müsste allerdings ergänzt werden durch weitere Arbeitskreise, um dem Anspruch auf ressortübergreifende Sicherheitsvorsorge und Management zu genügen.

Es ist schon angeklungen, dass Sicherheitsvorsorge aufgrund der Globalisierung der Bedrohung nur durch internationale Zusammenarbeit zu lösen ist. Dies nicht zuletzt auch aufgrund unzureichender Finanzkraft der mittleren Nationen zur Finanzierung ihrer Sicherheitskräfte. Es ist daher absehbar, dass die Sicherheit Deutschlands und der Nationen, die sich gemeinsamer Werte verpflichtet fühlen, nur noch durch *gemeinsame* Anstrengungen im Rahmen von Arbeitsteilung, gemeinsamen Betrieb und Einsatz von Sicherheitskräften – nicht nur der Streitkräfte – auf der Basis von Souveränitätsverzicht erreicht werden können. Sie kann umso effektiver erfolgen, je präziser nationale Positionen formuliert und ressortübergreifend koordiniert sind. Eine durch ein Sicherheitskabinett erarbeitete Sicherheitsstrategie schafft die konzeptionelle Ausgangsbasis, aber auch die notwendigen Weichenstellungen für eine internationale Zusammenarbeit. Hierbei kommt der Gestaltung einer Sicherheitsvorsorge im Rahmen der Europäischen Union eine besondere Bedeutung zu.

---

<sup>181</sup> Erste Denk- und Planungsansätze in dieser Richtung liegen z.B. mit dem NIAS-System der Arge NIAS (Nationale Innere und Äußere Sicherheit) vor.

### **Konsequenzen für die Streitkräfte**

Die Streitkräfte gehören neben den Nachrichtendiensten und Verfassungsschutzämtern, der Polizei der Länder zur Sicherung der *inneren Ordnung* der Bundesländer mit polizeilichen Mitteln, dem Zoll und den Zollfahndungsdiensten, der Verkehrs- und Transportüberwachung, den Fahndungsdiensten, dem Bundeskriminalamt zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Kriminalität sowie des Terrorismus durch kriminalpolizeiliche Mittel in Zusammenarbeit mit den Polizeien der Länder und unterstützenden Einrichtungen internationaler Organisationen sowie dem Bundesgrenzschutz zu den operativen Sicherheitskräften. Die Zuordnung der Sicherheitskräfte zu unterschiedlichen Ressorts wirft jedoch zwangsläufig die Frage auf, ob die Aufgabenteilung zwischen den Ressorts noch bedrohungsadäquat ist, wie die Fähigkeiten der Sicherheitskräfte den Veränderungen erforderlichenfalls anzupassen sind und ob die Aufgabenteilung zwischen den Sicherheitskräften noch angemessen ist und neue Kooperationsstrukturen zu entwickeln sind.

Die damit in Gang gekommene Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren ist aus der Sicht von Bundesverteidigungsminister Struck<sup>182</sup> jedoch eine Scheindebatte. Nach seiner Auffassung ist die Bundeswehr keine Hilfspolizei, und ihre Aufgaben sowie ihre Ausrüstung decken sich nicht mit dem, was die Polizei zu leisten hat. Im Übrigen sehe das Grundgesetz ein breites Spektrum von Einsatzmöglichkeiten vor, denen die Bundeswehr in der Vergangenheit nachgekommen sei. Mit dem Bundestagsbeschluss über das Luftsicherheitsgesetz sei zudem gerade für den Fall eines terroristischen Angriffs aus der Luft eine wichtige Lücke geschlossen worden.

Diese Äußerung des Bundesverteidigungsministeriums mag im Kern auf die gegenwärtige Situation zutreffen und es ist sicher richtig, zunächst die bestehenden Möglichkeiten der Kooperation auszuschöpfen, bevor an komplexe, gesetzgeberische Maßnahmen gedacht wird. Nichtsdestoweniger sind Szenarien denkbar, die Zweifel aufkommen lassen, ob die Prinzipien der Ressortzusammenarbeit zwischen Verteidigungs- und Innenressort in der Zukunft noch ausreichend sind und damit polizeiliche und militärische Fähigkeiten neu justiert und aufeinander abgestimmt werden müssen. Diese Szenarien sind mit weitreichenden Konsequenzen nicht nur für die Aufgabenteilung, sondern auch für die Vorbereitung der Sicherheitskräfte verbunden.

---

<sup>182</sup> Anlässlich einer Pressekonferenz am 30. März 2004.

*Mögliche Aufgaben der Streitkräfte im Rahmen von Homeland Security*

Militärische Streitkräfte leisten heute bereits einen unumstrittenen, signifikanten Beitrag zu Homeland Security (HLS) durch Auslandseinsätze wie z.B. die Sicherungsaufgaben in Afghanistan oder am Horn von Afrika. Darüber hinaus gibt es jedoch eine Reihe von Aufgaben, die die Bundeswehr *im Innern* leisten kann, weil sie dazu befähigt ist, die aber nichtsdestoweniger aus Gründen des Verfassungsrechtes und aufgrund anders geregelter Zuständigkeiten und Abgrenzungen umstritten sind.<sup>183</sup> Derartige mögliche Aufgaben sind:

- *ABC-Schutz*: Die Bundeswehr hat auf diesem Gebiet umfassende Kompetenz; sie unterhält entsprechende Forschungs- und Erprobungseinrichtungen. Der Bundeswehr könnte die Federführung für die ABC-Abwehr durch die Sicherheitskräfte übertragen werden. Sie bildet die ABC-Abwehr entsprechend der Aufgaben der Sicherheitskräfte aus (z.B. der Feuerwehr), beschafft Ausrüstung zentral und sorgt so für deren Kompatibilität und hohen technischen Standard.
- *Die Unterstützung im Bereich Transport* bei großen Katastrophen oder im anderweitigen Bedarfsfall von nationalem Interesse – eine Aufgabe, die am wenigsten umstritten sein dürfte.
- *Sicherungseinsätze in der Bundesrepublik* wie Küstenschutz, Luftraumüberwachung (in der Ultima Ratio durch das Luftsicherungsgesetz legitimiert), Schutz von Infrastrukturen, Sicherung der Regierungsfähigkeit, Einsatz bei Entführung und Geiselnahmen. Sicherungseinsätze liegen bisher in der Verantwortung des Bundesgrenzschutzes und der Polizei der Länder. In Anbetracht knapper Haushaltsmittel, aber auch unter dem Gesichtspunkt knapper personeller Ressourcen, dem Erfordernis schneller Reaktionsfähigkeit, der Einheitlichkeit der Führung und verbesserter Effizienz muss eine entsprechende Überprüfung möglich sein.
- *Business Continuity (dt. Überlebensfähigkeit der Infrastrukturbasis)*: Kritische Infrastrukturen (wie Energieversorgung, Telecom-Netzwerke, Transport/Logistik-Ressourcen) sind wegen ihrer wechselseitigen Vernetzung und der unabsehbaren Kaskadenwirkungen extrem anfällig gegenüber IT-basierten Angriffen. Infrastrukturen bedürfen daher des Schutzes durch Sicherungsmaßnahmen, aber auch durch offensive IT-basierte Gegenmaßnahmen im Cyberspace. Militärische Cyberspace-

---

<sup>183</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Roman Schmidt-Radefeldt in diesem Band.

Waffentechnologie ist Gegenstand des nationalen Forschungs- und Technologieprogrammes.

- *Einsatz von Pioniergerät*, zweckmäßigerweise zwischen Technischem Hilfswerk (THW) und Bundeswehr festzulegen.
- *Sensorgestützte Such- und Überwachungseinsätze*
- *Sanität*: Einsatz und Bereitstellung im Katastrophenfall – weitgehend unstrittig und geregelt.
- *Wissensüberlegenheit*: Durch die vorhandenen Verfahren der Nachrichtengewinnung und Auswertung sowie durch neue Ansätze insbesondere im Bereich der Konzeptentwicklung und Erprobung sowie der wirkungsorientierten Planung verschaffen sich die Streitkräfte methodische Kompetenzen zur Erlangung von Wissensüberlegenheit. Diese Kompetenz ist auch für zivile Sicherheitskräfte von vitaler Bedeutung, so dass zu erwarten ist, dass die „intellektuellen Fähigkeiten“ der Streitkräfte künftig gerade unter HLS-Aspekten mindestens ebenso bedeutend sind wie deren „Kampfkraft“.
- *Bereitstellung von Führungsfähigkeit und Führungsmitteln*. Nahe liegend ist deshalb die grundsätzliche Mitwirkung der Bundeswehr in Krisenstäben.
- *Teilnahme an gemeinsamen Übungen der Sicherheitskräfte*

#### *Aufgaben und Fähigkeiten der Streitkräfte*

Der Auftrag der Bundeswehr und seine Abgrenzung gegenüber den anderen Sicherheitskräften ist durch die Verfassung klar geregelt. Danach hat die Bundeswehr den Auftrag, einen bewaffneten Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland abzuwehren. Darüber hinaus soll sie im Rahmen der NATO oder im Auftrag der Vereinten Nationen bei Krisen und Konflikten auch außerhalb des Bundesgebietes eingesetzt werden können. Entsprechend ihrem grundgesetzlichen Auftrag darf die Bundeswehr im Inneren nur im Fall eines außergewöhnlichen Notstandes eingesetzt werden, der in der „Notstandsgesetzgebung“ von 1968 genau definiert worden ist: bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall (Art. 35), im Verteidigungs- oder im Spannungsfall zum Schutz ziviler Objekte (Art. 87a Abs. 3), zur Abwehr von Gefahren für den Bestand des Staates oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung beim Schutz von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und bewaffneter Aufständischer (Art. 87a Abs. 4).

Aus dem verfassungsmäßigen Auftrag leiten sich die Aufgaben ab, die die Bundeswehr im Einzelnen wahrzunehmen hat, um ihren Auftrag zu erfüllen. Die Aufgaben sind allerdings keine unveränderlichen Determinanten, sondern sie hängen von den längerfristigen gesellschaftlichen Veränderungen, den sicherheitspolitischen Entwicklungen und den sich verändernden Macht- und Kräftekonstellationen ab. Sie definieren sich ständig neu. So dürfte der Einsatz von Streitkräften in „Stadtlandschaften“ (Urban Warfare) gerade im Kampf gegen den Terrorismus erheblich an Bedeutung gewinnen.

Vorgabe für den Transformationsprozess ist die Gliederung der Streitkräfte in drei Streitkräftekategorien:

- *Eingreifkräfte* für multinationale, streitkräftegemeinsame und vernetzte Operationen hoher Intensität und kürzerer Dauer.
- *Stabilisierungskräfte* für streitkräftegemeinsame militärische Operationen niedriger und mittlerer Intensität und längerer Dauer sowie den Einsatz für friedensstabilisierende Maßnahmen wie Trennen von Konfliktparteien oder Überwachungsaufgaben.
- *Unterstützungskräfte* für die streitkräftegemeinsame und durchhaltefähige Unterstützung der Eingreif- und Stabilisierungskräfte sowie die Sicherstellung des Grundbetriebs der Bundeswehr einschließlich der Führungs- und Aufbauorganisation

Die technischen Entwicklungen beeinflussen „von außen“ nicht nur die Fähigkeiten der Streitkräfte als Ganzes, sondern auch die Fähigkeiten und Erfahrungen des handelnden Soldaten. Wir haben es z.B. heute mit einem im Vergleich zu früher umfassend informierten Soldaten zu tun. Die Verfügbarkeit von Mobiltelefonen, der Medien oder des Internets verbindet Soldaten auch in Einsätzen in entlegenen Gegenden mit der Welt und die Verfügbarkeit von umfangreichen Informationen durch Medien über die Lage, den Verlauf militärischer Operationen, die Systemwirksamkeit und Einsatzerfordernisse wirkt rückkoppelnd auf militärisches Handeln ein.

Nicht zuletzt die Einführung der vernetzten Operationsführung (NetOpFü) wird mehr sein als nur eine Reform von Streitkräften – sie wird im Rahmen des Transformationsprozesses zu völlig neuartigen Streitkräftefähigkeiten führen. Das wird u.a. auch die Führungsprozesse und damit auch eine Veränderung der militärischen Hierarchie zur Folge haben. Von einer heute vertikalen Organisa-

tion mit vielen Hierarchieebenen geht die Entwicklung zu Netzstrukturen und flachen Hierarchien in der militärischen Grundordnung.

#### *Fähigkeitsanalyse und Transformation*

Das Instrument der Planung militärischer Fähigkeiten ist die Fähigkeitsanalyse. Sie leistet gleichzeitig den Prozess der ständigen Anpassung der Fähigkeiten an das sich verändernde Umfeld und damit auch an die Veränderungen des Aufgabenspektrums. Dieses Vorgehen ist beispielhaft für die Transformation der anderen Sicherheitskräfte und sollte daher ressortübergreifend angewendet werden.

Fähigkeitsanalyse muss sich deshalb sowohl mit der Frage befassen, *welche Fähigkeiten* zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind, als auch mit der Frage nach Qualität und Quantität der einzelnen Teilfähigkeiten absolut und relativ zueinander. Am Ende der Fähigkeitsanalyse stehen „ausgewogene“ Streitkräfte.

Die Fähigkeitsanalyse stellt höchste Anforderungen an die Analysefähigkeit der Bundeswehr. In der Vergangenheit krankte sie u.a. daran, dass sie unter der Annahme der Unabhängigkeit der Fähigkeiten voneinander durchgeführt wurde und dass sie im Wesentlichen auf die Ausrüstung und auf unmittelbare Wirkungen ausgerichtet war. Fähigkeiten wurden nicht wirklich operationalisiert, d.h. die Forderungen waren im Sinne der Neigung zur Minimierung des Planungsrisikos durchgängig auf schneller, weiter und mehr ausgerichtet; die Herausarbeitung komplexer Wechselwirkung zwischen den Teilfähigkeiten und daraus resultierender synergistischer Fähigkeitssteigerungen wurde durch die Fähigkeitsanalyse praktisch nicht abgedeckt. Das ist aber gerade für komplexe HLS-Aufgaben zwingend erforderlich.

Gerade wegen dieser inhärenten Komplexität, der Breite des Ansatzes und der dafür erforderlichen Instrumente ist Fähigkeitsanalyse nicht (mehr) *allein* mit militärischem Sachverstand (der zudem eher vergangenheitsorientiert ist) zu bewältigen. Forschung, Analyse, Industrie und Vertreter sicherheitsrelevanter Einrichtungen können mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung maßgeblich beitragen.

Entscheidend für die Fähigkeitsanalyse ist die „rationale“ Nachvollziehbarkeit von Argumenten und Folgerungen sowohl unter operativen als auch unter betrieblichen und haushälterischen Gesichtspunkten. Eine weitere wesentliche Voraussetzung ist die Operationalisierung der Ziele und Fähigkeiten, d.h. ihre weitgehende quantitative Messbarkeit. Damit entstehen Hierarchien von Metriken, die insbesondere auch die „kognitive Domäne“ erfassen wie z.B. die Bemessung der Willensbildung bei potentiellen Gegnern oder die Messung der na-

tionalen öffentlichen Meinung. Auch die „Randbedingungen“ aus dem ökonomischen, sozialen und kulturellen Bereich sind zu berücksichtigen. Damit sind Fähigkeiten unmittelbar mit ihrem „Nutzen“ für die Zielerreichung verbunden.

Fähigkeitsanalyse umfasst den gesamten Planungszeitraum von Streitkräften in ihrer kurz-, mittel- und langfristigen Perspektive. Die Fähigkeitsanalyse unterstützt deshalb einen kontinuierlichen, langfristig angelegten Planungsprozess, der Top-Down-Fähigkeiten mit Bottom-Up-Fähigkeiten verbindet und moderne, alle Bereiche der Streitkräfteplanung abdeckende Planübungs- und Simulationsinstrumentarien umfassend nutzt.

Fähigkeitsanalyse ist integraler Teil des Transformationsprozesses; ihre Zielsetzung sind „Streitkräfte für den Einsatz“. Die Erarbeitung von Fähigkeiten spielt sich *immer* vor dem Hintergrund von Szenarien ab. In der politischen Argumentation erfreuen sich Szenarien nur einer sehr begrenzten Akzeptanz, da sie kausale Zusammenhänge eröffnen, die politische Argumentation nicht immer unterstützt. Deshalb wird die Bedeutung der Szenarien für die militärische Planung<sup>184</sup> häufig heruntergespielt – es wird z.B. mit der unendlichen Vielfalt konkreter Szenarien argumentiert und mit der inhärenten Ungewissheit ihres Eintretens. Die Ausflucht, deshalb kein Szenario zu definieren oder sich auf das universale „Worst Case-Szenario“ zurückzuziehen führt aber im in der Regel zu wenig differenzierter Argumentation und meist zu Aussagen von der Form „schneller, weiter, mehr“, die sich sowohl der Nachprüfbarkeit in den Kategorien „Warum?“ und „Wozu?“ entziehen als auch das (finanziell) realistisch Machbare übersteigen.

In jedem Szenario stellt sich die Frage der Multinationalität:

- Unter welchen Bedingungen, in welcher Konstellation und in welche Koalition will man bzw. wird man in das Szenario eintreten?
- Wie kann man bzw. will man die Beiträge zu den Fähigkeiten auf die Partner verteilen?
- Was kann man von den Partnern erwarten?

---

<sup>184</sup> Und natürlich auch für die „zivile“ Sicherheitsvorsorge: Noch vor noch nicht allzu langer Zeit betonte der Bundesinnenminister, „er halte nichts von der Entwicklung und Untersuchung von Szenarien – das beunruhige lediglich die Bevölkerung.“ Diese Position scheint sich inzwischen verändert zu haben.

Daher ist Interoperabilität eine Grundfähigkeit moderner Streitkräfte. Dies gilt gleichermaßen für moderne Sicherheitskräfte. Sie steht damit in der Analyse mit am Anfang des Prozesses und ist kontinuierlich mit zu behandeln.

Die Fähigkeitsanalyse kann den Anforderungen von Komplexität, Vernetzung und Transformation nur gerecht werden, wenn sie in einem ganzheitlichen Ansatz Operationskonzept, Doktrin, Organisation, Struktur, Logistik, Ausbildung und Training zu einem verbindet und sie miteinander verzahnt. Es entspricht nicht der Philosophie der Transformation und der Fähigkeitsanalyse, alles Überkommene über Bord zu werfen und die Streitkräfte prinzipiell über neue Projekte mit zukünftigen Systemen und Technologien neu zu gestalten.

Eine auf dem Prinzip des vernetzten Denkens aufbauende Fähigkeitsanalyse fragt vielmehr danach:

- Welches sind die richtigen (die „wahren“) Zusammenhänge und Bindungen, in denen Streitkräfte zukünftig agieren?
- Wie kann in einem ganzheitlichen Ansatz (System of Systems) unter Einhaltung von Randbedingungen nach umfassenden Zielsetzungen optimiert werden?

Eine dergestalt konzipierte Fähigkeitsanalyse zeigt auch auf, was mit vorhandenem Mitteln und Möglichkeiten in einer vernetzten Struktur „optimal“ machbar ist. Vorhandene Systeme werden z.B. auf ihre Netzwerkfähigkeit hin überprüft und evtl. netzwerkfähig gemacht. Eine auf dem Prinzip des vernetzten Denkens aufbauende Fähigkeitsanalyse wird deshalb in ihrer Konsequenz nicht zu einer Reform der Bundeswehr auf der Basis evolutionärer Weiterentwicklung vorhandener Systeme, Konzepte und Strukturen führen, sondern zu einer Transformation mit „revolutionären“ Änderungen, wenn evolutionäre Maßnahmen nicht zu den aus der Fähigkeitsanalyse abgeleiteten Zielen führen.

Damit wird offensichtlich, dass nur durch einen auf netzwerkorientiertem Denken aufbauenden Transformationsansatz die verfügbaren Haushaltsmittel optimal im Sinne eines ganzheitlichen Zukunftsansatzes disponiert werden können. Das erfordert Antizipationsfähigkeit über die gesamte Bandbreite möglicher Entwicklungen.

Eine derartige Aufgabe ist nur durch konsequente Nutzung von Simulation zu leisten. Simulationen sind unabdingbar erforderlich bei der Erarbeitung der Problemfelder, die zu den Zielsetzungen, Aufgaben und Fähigkeiten führen. Simulationen sind vollends unabdingbar, wenn es darum geht, komplexere Lö-



sungsmöglichkeiten oder Lösungspakete in einem spezifischen Szenario aufzuzeigen und in Simulationsexperimenten zu „beweisen“, dass sie die postulierten Fähigkeiten erbringen können.

Die Definition derartiger Experimente, ihre Durchführung und Nachbereitung erfordern „Experimentalteams“, in denen

- mehrjährige Erfahrung mit Experiment und Analyse,
- die Multidisziplinarität im Ansatz und im Monitoring,
- entsprechende „Tool“-Erfahrung und
- Fähigkeit zur Aufbereitung und Präsentation der Ergebnisse

zusammengeführt werden.

Das Team muss jeweils in der Lage sein, nicht einzelne Fakten, sondern Einsicht in die Zusammenhänge zu erzeugen und zu vermitteln und deren Einbindung in einen integrierten Prozess der Konzeptentwicklung, der experimentellen Erprobung und der Bewertung (Concept Development & Experimentation, CD&E) sicher zu stellen. CD&E wird damit zu einem integrierten Bestandteil der Streitkräfteplanung, ist wichtigstes Element des künftigen Planungsprozesses und wesentliches Instrument der aufgaben- und budgetgerechten Weiterentwicklung der Fähigkeiten der Streitkräfte.

Diese Fähigkeit zur prozessorientierten Entwicklung ihrer Fähigkeiten zur Erfüllung ihrer (künftigen) Aufgaben ist die Voraussetzung für die Transformation der Bundeswehr und kann sinngemäß auf andere Sicherheitskräfte übertragen werden.

#### *Zusammenwirken und Verbund der Sicherheitskräfte*

Der Transformationsprozess der Streitkräfte findet ohne eine gleichzeitige Transformation aller Sicherheitskräfte statt. Das bedingt Risiken für die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften. Analog dem von der Bundeswehr etablierten Transformationszentrum ist zur Minderung der Risiken ein Nationales Zentrum für die Transformation der Sicherheitskräfte erforderlich. Ziel ist die Weiterentwicklung der Sicherheitskräfte in einem ganzheitlichen, ressortübergreifenden Ansatz.

Kernstück der Transformation der Sicherheitskräfte ist ein permanenter Prozess der Konzeptentwicklung auf der Basis absehbarer Szenarien und deren experimenteller Weiterentwicklung und Verbesserung mit dem Ziel der Generierung „robuster“ Sicherheitslösungen im Rahmen eines Konzeptentwicklungs-

und Experimentalprozesses. Die Mittel zur Konzeptentwicklung, ihrer experimentellen Bewertung und Konkretisierung bzw. Verfeinerung sind Simulationen, Planspiele und Einsatzübungen. Das Transformationszentrum der Bundeswehr würde eng mit dem Transformationszentrum der Sicherheitskräfte vernetzt sein und die bundeswehrrelevanten Ergebnisse für die Bundeswehr verfeinern und optimieren.

Ein nationales Transformationszentrum der Sicherheitskräfte würde sich zum Beispiel mit der Frage befassen, ob die Sicherheitskräfte für Aufgaben der Stabilisierung robuste Polizeikräfte nach dem Muster Frankreichs, Italiens, der Niederlande oder Spaniens benötigen, die sich aus Personal des Bundesgrenzschutzes, der Polizei und der Stabilisierungskräfte der Bundeswehr zusammensetzen könnte, die ihre Aufgaben im abgestimmten Einsatz mit den Stabilisierungskräften der Bundeswehr wahrnehmen und damit z.B. die Bundeswehr entlasten könnten. Deutschland hat bisher aus rechtlichen Gründen<sup>185</sup> auf den Aufbau solcher Einheiten verzichtet, aber im Licht zukünftiger Szenarien sind durchaus die rechtlichen Belange gegenüber den Vorteilen einer derartigen Lösung abzuwägen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil eine Reihe unserer Nachbarländer wie Frankreich, Italien, Spanien, die Niederlande über entsprechende Kräfte verfügen und anlässlich eines informellen Treffens der EU-Verteidigungsminister am 18. September 2004 in Brüssel den Aufbau einer European Gendarmerie Force (EGF) mit Kontingenten u.a. der genannten Länder verabredet haben.

Fragen wie die Abstimmung zwischen den Pionierkräften der Bundeswehr und dem THW, der GSG-9 des Bundesgrenzschutzes und dem Kommando Spezialkräfte oder der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Nachrichtendiensten, Verfassungsschutz, und militärischem Nachrichtenwesen sind ebenfalls im Rahmen eines CD&E Prozesse lösbar. Ein Nationales Transformationszentrum der Sicherheitskräfte könnte damit die Grundlagen für eine nachvollziehbare Entscheidungsgrundlage liefern.

#### *Einsatzübungen und Ausbildung*

Ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg zur Transformation der Sicherheitskräfte ist die Verzahnung der Ausbildung der Sicherheitskräfte. Die Ausbildung der Sicherheitskräfte, insbesondere die Führerausbildung sollte aufeinander abgestimmt sein; z.B. könnten Bundeswehr, Polizei und Grenzschutz jeweils

---

<sup>185</sup> Minister Struck dazu am 18. September 2004: „Aus gutem Grund sind in Deutschland polizeiliche und militärische Aufgaben voneinander getrennt.“

wechselseitig Ausbildungskontingente in ihren Führungsakademien anbieten und belegen.

Auf den ersten Blick würde dies scheinbar einer klaren Arbeitsteilung zwischen den Sicherheitskräften zuwiderlaufen. Gemeinsame Ausbildung schafft jedoch wechselseitige Einsichten und Bindungen (man denke nur an die Beziehungsgeflechte, die im Rahmen der Generalstabsausbildung der Bundeswehr entstehen), die längerfristig über das so entstehende personelle Netzwerk sowohl Einsichten und Synergieeffekte als auch arbeitsteilige Strukturen begünstigen.

Auch gemeinsame Einsatzübungen sind geeignet, die Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitskräften zu fördern. In Anbetracht der zunehmenden Komplexität der Szenarien und der zunehmenden Vernetzung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und staatlicher Funktionen (kritische Infrastrukturen) werden Wirkungen und Folgewirkungen von (Natur-)Katastrophen und terroristischen Einwirkungen und damit erforderlicher Management- und Präventionsverfahren immer weniger überschaubar. Eine Vielzahl von staatlichen Institutionen im Rahmen der föderalen Struktur, Hilfs- und Unterstützungsorganisationen (NGO) sowie Einrichtungen der öffentlichen Versorgung wie Gesundheitswesen, Energie und Wasserversorgung, Verkehrswesen, Telekommunikation u.v.a. sind Bestandteil einer umfassenden Sicherheitsvorsorge und des Krisenmanagements im konkreten Ereignisfall. Deren erfolgreiches Zusammenwirken kann nur im Rahmen szenariobezogener Einsatzübungen getestet und verbessert werden. Trotz selektiver Initiativen erscheint das Übungswesen der Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik insgesamt unzureichend. Eine Großübung mit der Dimension von Top-Off des US Department of Homeland Security hat in der Bundesrepublik noch nicht stattgefunden – wenn man von den WINTEX-Übungen zu Zeiten des Kalten Krieges absieht. Dieses Problem könnte mit der Schaffung eines ressortübergreifenden *Übungszentrums Sicherheitskräfte (RÜS)*<sup>186</sup> behoben werden. Das Zentrum wäre verantwortlich für:

- die Entwicklung von Szenarien
- die Entwicklung von Einsatzkonzepten und Prozeduren durch Simulation und Planspiele
- die Definitionen von Übungen im Sinne von Einsatzexperimenten
- den Test von konzeptionellen Vorstellungen

---

<sup>186</sup> Ein Übungszentrum könnte zu einem späteren Zeitpunkt die Funktion eines Transformationszentrums für die Sicherheitskräfte übernehmen.

- die Entwicklung und den Test von Kooperationsstrukturen und Einsatzkonzepten
- die Übung des Zusammenwirkens horizontal und vertikal in komplexen Szenarien
- die Ausbildung im Rahmen von Krisenprävention und Krisenreaktion

In diesem Sinne definiert das Übungszentrum „Einsatzexperimente“ und führt diese unter Beteiligung aller relevanten Einrichtungen der Sicherheitskräfte, zuständiger Behörden, der Nichtregierungsorganisationen, der Industrie, und der Forschungseinrichtungen durch. Damit stellt RÜS auch gleichzeitig Beiträge für die Transformation der Sicherheitskräfte bereit. Die Definition, Durchführung und Auswertung von Einsatzübungen erfolgen unter folgenden Kriterien:

- Die Übungen sind szenarioorientiert
- Die Übungen sind ressortübergreifend – es geht um übergreifende Zusammenarbeit zwischen den Ressorts im Sinne der Entwicklung „harmonischer“ Sicherheitskräfte
- Die Übungen sind „öffentlich“ zur Förderung des öffentlichen Bewusstwerdungsprozesses
- Die Übungen dienen dem Schließen von Lücken in der Ausrüstung, Zusammenarbeit horizontal und vertikal, Ausbildung, Führungsfähigkeit und im Gesetzgebungsbedarf
- Die Übungen erproben technische Konzepte und Einsatzkonzepte
- Die Übungen verbessern Reaktionsfähigkeit unter variablen Bedrohungssituationen und Einsatzbedingungen

### **Zusammenfassung und Ausblick**

Die Bedrohung ist heute primär auf die Unterminierung der Wirtschaft, der Gesellschaft und der staatlichen Glaubwürdigkeit gerichtet. Die daraus resultierenden Konfliktsituationen sind asymmetrischer Natur. Innere und äußere Sicherheit verlieren ihre Trennschärfe. Sicherheitszusammenarbeit in Deutschland funktioniert überwiegend noch im Rahmen der „klassischen“ Ressortzuständigkeiten. Dies gilt auch für die Sicherheitskräfte. Ressortübergreifende Sicherheitsansätze sind bisher kaum erkennbar, obwohl Gestaltungsmöglichkeiten bestehen:

- Über den Bundessicherheitsrat die Entwicklung eines nationalen Sicherheitskonzeptes
- Ein Sicherheitskabinett mit administrativer Unterstützung durch Bundeskanzleramt und gemischte Ausschüsse (wie z.B. den Ressortkreis für zivile Krisenprävention)
- Ein ressortübergreifendes Sicherheitsbudget
- Die Einleitung einer Transformation der Sicherheitskräfte und die Schaffung eines nationalen Transformationszentrums
- Die Einrichtung eines nationalen Übungszentrums
- Abstimmung der Aufträge an die Sicherheitskräfte (z.B. Einrichtung einer Miliz) im Sinne einander ergänzender Fähigkeiten und aufeinander abgestimmter Systemausstattungen.
- Die Ausbildung der Sicherheitskräfte nach gemeinsamen Kriterien entsprechend ihrer Fähigkeiten und ihrer erforderlichen stärkeren Verzahnung
- Die Einrichtung eines die föderale Struktur abbildenden „netzwerkzentrierten Informations-, Führungs- und Krisenmanagementsystems“ (kompatibel zu NetOpFü der Bundeswehr)

Die Streitkräfte als Bestandteil der Sicherheitskräfte haben einen ressortbezogenen Transformationsprozess eingeleitet. Dieser Transformationsansatz wird, wenn er aufgrund weiterer Budgetkürzungen nicht scheitern wird, zu modernen, interoperablen Streitkräften führen, mit Fähigkeiten, die den künftigen HLS-Herausforderungen entsprechen werden. Gleichzeitig dürften neue kooperative Strukturen und arbeitsteilige Ansätze zwischen den Nationen in Europa entstehen, so dass die gemeinsamen Aufgaben der Sicherheitsvorsorge zunehmend im internationalen Verbund (EU, NATO) geleistet werden.

Wir sehen die Bundeswehr auf gutem Wege – man sollte sie jetzt in Ruhe ihre Transformation durchführen lassen! Wir sehen aber Handlungsbedarf für ein ressortübergreifendes Sicherheitskonzept und dessen Umsetzung im Rahmen der Transformation der Sicherheitskräfte. Der Transformationsansatz der Bundeswehr ist ohne weiteres auf die Sicherheitskräfte zu übertragen.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Homeland Security-Prozessmodell.....	27
Abbildung 2:	Komponenten der Stabilisierung.....	100
Abbildung 3:	Stabilisierungsbeispiel 1 – Deutschland nach 1945.....	101
Abbildung 4:	Stabilisierungsbeispiel 2 – Irak 2003/2004.....	102
Abbildung 5:	Zwei Hauptszenarien.....	103
Abbildung 6:	Weiches Szenario.....	104
Abbildung 7:	Hartes Szenario.....	104
Abbildung 8:	Übergangsszenario Deeskalation.....	106
Abbildung 9:	Übergangsszenario Eskalation.....	106
Abbildung 10:	Regelkreis für wirkungsorientierte Operationen.....	108
Abbildung 11:	Ressort übergreifende Zusammenarbeit.....	111
Table 1:	Mission and actors in homeland security.....	69

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABCR	Atomar, biologisch, chemisch und radiologisch
AWACS	Airborne Warning and Control System
BHRK	Bundesheerreformkommission
BMI	Bundesinnenministerium
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CBIRF	Chemical Biological Incident Response Force
CBQRF	Chemical Biological Quick Reaction Force
CBRNE	Chemical, biological, radiological, nuclear and high yield explosives
CD&E	Concept Development and Experimentation
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CONUS	Continental United States
CROP	Common Relevant Operational Picture
CS	Civil Support
CST	Civil Support Teams
CTC	Counter Terrorism Coordinator
DEMA	Danish Emergency Management Agency
DG	Directorate General
DHS	Department of Homeland Security
ECDPC	European Center for Disease Prevention and Control
ECHO	Enhanced Command, Control, Communications, Computers, Intelligence Surveillance and Reconnaissance for Homeland Security Operations
EMAC	Emergency Mutual Assistance Compact
EMEA	European Agency for the Evaluation of Medical Products
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUV	Europäischer Unionsvertrag
FEMA	Federal Emergency Management Agency
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
HLS	Homeland Security
JTF	Joint Task Force

### *Abkürzungsverzeichnis*

---

KSE-BVG	Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland
MoD	Ministry of Defense
NATO	Nordatlantic Treaty Organization
NetOpFü	Vernetzte Operationsführung
NIAS	Nationale Innere und Äußere Sicherheit
NORAD	North American Aerospace Defense Command
NORTHCOM	US Northern Command
NRF	NATO Response Force
NSC	National Security Council
ONA	Operational Net Assessment
ÖBH	Österreichisches Bundesheer
PACCOM	Pacific Command
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit
QDR	Quadrennial Defense Review
RAS-BICHAT	Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks
RÜS	Ressortübergreifendes Übungszentrum Sicherheitskräfte
SITCEN	EU Situation Center
THW	Technisches Hilfswerk
WMD	Weapons of Mass Destruction



## Die Autoren

**Heiko Borchert** (hb@borchert.ch) leitet ein Unternehmens- und Politikberatungsbüro und ist Direktor für Sicherheit und Verteidigung am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS). Er hat Internationale Beziehungen an der Universität St. Gallen (HSG) studiert und dort mit einer Arbeit über Europas Sicherheitsarchitektur promoviert sowie am Zentrum für Vergleichende und Internationale Studien (ETH/Universität Zürich) gearbeitet. Er doziert regelmäßig an Universitäten und Hochschulen und hat zahlreiche Publikationen zum Themenschwerpunkt Sicherheit und Verteidigung veröffentlicht.

**Anja Dalgaard-Nielsen** (adn@diis.dk) ist Research Fellow am Danish Institute for International Studies in Kopenhagen und Non-Resident Fellow am Center for Transatlantic Relations an der Johns Hopkins University, Washington, DC. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Terrorismus, Heimatsicherheit, die transatlantischen Beziehungen sowie die deutsche und US-amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik. Sie hat an der Johns Hopkins University promoviert und an den Universitäten Aarhus, Heidelberg und Bologna Politikwissenschaft studiert.

**Thomas Dittler** (dittler@iabg.net) ist seit 2002 Geschäftsführender Gesellschafter des ehemals bundeseigenen Technologie-Unternehmens IABG in Ottobrunn und für die Geschäftsbereiche InfoKom, Verteidigung und Europäische Sicherheit verantwortlich. Zuvor war er tätig als Mitgründer einer Beteiligungsgesellschaft mit Fokus IT/Telecom/Medien, Partner bei Roland Berger Strategy Consultants, International Affairs Analyst bei Boeing und Systemingenieur bei Dornier. Er hat Luft- und Raumfahrttechnik an der TU München und mit einem Carl Duisberg Stipendium International Business Administration an der University of South Carolina studiert.

**René Eggenberger** (rene.eggenberger@vtg.admin.ch) ist seit 1996 als Prospektivplaner tätig und seit 2001 Chef der Abteilung Prospektivplanung im Planungsstab der Schweizer Armee. Zuvor war er in der Sektion Führung und Einsatz verantwortlich für die Operationsplanung und war als Instruktor der Infanterie in der Ausbildung tätig. Er hat an der Universität Basel in Analytischer An-

organischer Chemie promoviert und einen einjährigen Weiterbildungskurs am Royal College of Defence Studies, London, absolviert.

**Gustav Gustenau** ([gustav.gustenau@bmlv.gv.at](mailto:gustav.gustenau@bmlv.gv.at)) ist seit 2000 stellvertretender Leiter der Direktion und des Büros für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung (BMLV) sowie seit 2002 Verbindungsperson des BMLV zum Sekretariat des Nationalen Sicherheitsrates. Er hat Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Universität Wien studiert und zahlreiche Studien zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik veröffentlicht.

**Adolf Neubecker** ([neubecker@iabg.net](mailto:neubecker@iabg.net)) ist seit 2004 Senior Scientific Advisor der IABG im Geschäftsbereich Europäische Sicherheit. Er ist seit 1964 in unterschiedlichen Funktionen für die IABG tätig – unter anderem als Leiter des IABG Zentrums für Operations Research, Modellbildung und Simulation. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind heute Bedrohungsanalysen, strategischer Terrorismus, kritische Infrastrukturen und Transformation der Sicherheitsstrukturen in Deutschland und Europa. Adolf Neubecker hat Physik an den Universitäten in Giessen und Freiburg studiert.

**Roman Schmidt-Radefeldt** ([schmidt-radefeldt@dias-online.org](mailto:schmidt-radefeldt@dias-online.org)) ist Privatdozent an der Universität Leipzig und Rechtsberater im Juristischen Dienst der Bundeswehr. Seit 2004 amtiert er als Direktor für Völkerrecht am Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik. Nach dem Jurastudium in Kiel, Lyon und Heidelberg promovierte er am Max-Planck-Institut für Völkerrecht in Heidelberg und volontierte bei der Europäischen Menschenrechtskommission in Straßburg. Von 1997 bis 2003 war er wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht der Universität Leipzig und habilitierte sich 2004 mit einer Arbeit über die parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration.

**Richard Teltschik** ([richardt@rand.org](mailto:richardt@rand.org)) arbeitet seit 2000 als Analyst für Verteidigungsfragen bei der RAND Corporation, Arlington, VA, und war zuvor für die Konrad-Adenauer-Stiftung, das Croton Institute und das Center for Strategic and International Studies (CSIS) tätig. Er hat einen MA in internationaler Sicherheitspolitik von der Fletcher School of Law and Diplomacy und einen BA in Politikwissenschaft von der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt.

**Ralph Thiele** (ralphthiele@bundeswehr.org) ist Kommandeur des Zentrums für Transformation der Bundeswehr in Waldbröl. Davor war er Chef de Cabinet und Chef des Stabes am NATO Defence College, Rom, Dozent für Militärstrategie an der Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg, sowie Referent im Planungsstab des Bundesministeriums für Verteidigung bzw. im Führungsstab der Luftwaffe. Er hat Wirtschafts- und Organisationswissenschaften an der Universität der Bundeswehr, München, sowie Politikwissenschaft an der Hochschule für Politik, München, studiert und die Generalstabsausbildung an der Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg, absolviert.

**Thomas Pankratz** (thomas.pankratz@bmlv.gv.at) arbeitet im Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Wien. Zudem ist er Lektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien und arbeitet als systemischer Trainer. Er hat Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an der Universität Wien studiert sowie verschiedene Studien zum Thema Sicherheitspolitik verfasst.